

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEU REGIME FINANCEIRO

Alfonso César

Dos mais graves e complexos problemas da organização do seguro social é, certamente, o da fixação de seu regime financeiro.

Pode-se dizer que, entre nós, decorridos mais de quarenta anos da promulgação do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 — a chamada Lei Eloy Chaves —, que criou a primeira Caixa de Aposentadoria e Pensões, e mais de trinta anos após a instituição do Ministério do Trabalho, a questão, ainda hoje, não foi definitivamente equacionada.

Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, no seu trabalho “A Previdência Social Brasileira e Sua Nova Lei Orgânica”, lembra muito bem que “há dois regimes financeiros básicos, no tocante ao seguro social: o da repartição e o da capitalização”.

Dando definições sumárias, mas que nem por isso deixam de ser interessantes e válidas, afirma o mesmo tratadista:

“No de repartição, o custeio é calculado por exercício anual ou por curtos períodos. Estimadas, cada ano, as despesas a serem feitas com as “prestações” e com a “administração”, fixam-se, com base nelas, as contribuições indispensáveis à sua cobertura. Não há acumulação de reservas que respondam pela regularidade do pagamento futuro das prestações dos beneficiários (salvo pequenas reservas de contingência, para casos específicos). A contribuição pode variar cada ano; sendo a tendência um crescimento permanente, pelo menos até que o conjunto do sistema atinja a um ponto máximo de equilíbrio.”

E finaliza o mesmo autor, caracterizando o sistema de capitalização como aquele em que o “custeio é calculado a longo prazo, estabelecendo-se, por meio

de cálculos atuariais, a compensação dos riscos entre as sucessivas gerações de contribuintes, atuais e futuras, de modo a poder estabelecer-se um custeio médio e de caráter mais ou menos permanente do sistema”.

No substancioso relatório que, a 15 de novembro de 1952, apresentou o Deputado Aluizio Alves sobre o projeto de “Lei Orgânica da Previdência Social”, transformado na Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, são definidas lúcida, embora esquemáticamente, as variações mais comuns dos regimes financeiros fundamentais.

Assinala, com acerto, o Relatório Aluizio Alves que “o regime financeiro de uma instituição de seguro social é a maneira por que se estabelece o equilíbrio entre os seus recursos e encargos”, acrescentando: “De diversas maneiras pode ser estabelecido esse equilíbrio: distribuindo-se os recursos e os encargos pelos diversos grupos de idade, pelas várias gerações e pelos diferentes tempos de seguro dos indivíduos sujeitos à filiação e ao regime.”

Esclarece, ainda, o mesmo documento:

“De fato, constituem o quadro de segurados de uma instituição de previdência social grupos de indivíduos admitidos em diferentes idades, em épocas diversas a contar da fundação da instituição, e de variado tempo de seguro ou de contribuição. Esses grupos podem ser financeiramente solidarizados através de vários processos, resultando daí os diferentes regimes financeiros que podem ser estabelecidos.”

Definindo o regime de repartição, acentua:

“De um modo geral, quando essa solidariedade financeira é feita tomando-se em consideração as responsabilidades do exercício corrente, tem-se o regime de repartição”.

e, sobre o sistema de capitalização coletiva a prêmio geral médio, diz êle:

“realiza a solidariedade financeira entre todos os grupos de diferentes idades, de variadas épocas de filiação ao seguro e de diversas durações de contribuições, de forma a garantir o mesmo plano de benefícios mediante a cobrança de uma percentagem sobre o salário de contribuição”.

Faz, finalmente, sinopse de outros sistemas, da seguinte forma:

“sistema de prêmio individual (utilizado pelo seguro privado e para certos riscos em determinadas modalidades de seguro social);

sistema de prêmio médio por geração (em cada geração, isto é, cada grupo de segurados ingressados na instituição no mesmo ano é considerado financeiramente autônomo e desligado das demais, estabelecendo-se entre os componentes do grupo um prêmio médio (independente de idade) e nivelado (constante no tempo).”

No regime de repartição, teríamos:

“sistema do prêmio do risco ou dos contratos anuais sucessivos (usado principalmente no seguro privado);

sistema de exata repartição (em que a repartição dos encargos de uma geração é feita entre os componentes dessa geração; êste sistema não pode funcionar indefinidamente numa instituição que pague rendas);

sistema da mesma duração de seguro (sem importância prática);

sistema usual de repartição (grupamento de todos os segurados existentes numa época dada);

sistema de repartição de acôrdo com a idade à entrada (grupamento de todos os segurados da mesma idade, cujo ingresso no seguro se desse na mesma época).”

Outros característicos dos dois planos são expostos com muita clareza pelo acatado atuário João Lyra Madeira:

“No regime de repartição a contribuição inicial é baixa, mas cresce gradativamente, até atingir níveis elevados”, ao passo que “no sistema de capitalização, pelo contrário, a contribuição é constante. Inicialmente é ela excessiva, de modo que o excesso é invertido a fim de completar o custeio na fase em que a contribuição direta, acrescida dos juros do patrimônio, deverá ser igual à contribuição da repartição pura.”

As diferenças, pois, que definem e distinguem os dois métodos clássicos são:

I — *repartição:*

- a) previsão de receita e despesa a curto prazo;
- b) contribuição inicial baixa, elevando-se constantemente;
- c) inexistência de reservas.

II — *capitalização:*

- a) previsão de receita e despesa a longo prazo;
- b) contribuição inicial elevada, mas estável;
- c) acumulação de reservas que, aplicadas, produzirão rentabilidade capaz de garantir o pagamento dos benefícios futuros.

A legislação brasileira, até hoje, não definiu, de maneira inequívoca, o regime financeiro da previdência social.

Todavia, Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, no item 273 de seu livro "A Previdência Social Brasileira e Sua Nova Lei Orgânica", declara:

"273 — No Brasil, a Previdência Social foi planejada com a adoção do sistema de capitalização para os benefícios a longo prazo (aposentadorias e pensões) e de repartição para os demais a curto prazo (auxílio-doença e outros) e os serviços assistenciais."

Manifestou-se de igual modo o eminente atuário Severino Montenegro no relatório que apresentou, a 8 de junho de 1952, à Subcomissão de Seguro Social da extinta Comissão Nacional de Bem-Estar Social:

"O Brasil adotou a orientação prevalecente em vários países estrangeiros, que afirmaram sua preferência pelo regime de capitalização, depois de haverem escolhido, em épocas de crises financeiras ou econômicas, outros sistemas de cobertura."

As nossas leis de previdência, entretanto, ao contrário das afirmações transcritas — como assinalamos antes —, jamais definiram, de forma clara e direta, o regime financeiro adotado.

O primeiro estatuto legal que disciplinou o seguro social, na parte que dispôs (art. 3º do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923) sobre a receita das Caixas de Aposentadoria e Pensões, ao lado da pitoresca maneira de formação de fundos, estabelecida no item *h*, através de "verbas sob a rubrica de venda de papel velho e varreduras" e da contribuição dos empregados e das empresas, fixou, na letra *j*, "os juros dos fundos acumulados".

Estabelecia-se, portanto, forma embrionária de "capitalização", se bem que nem de leve se cogitasse da adoção do sistema de "capitalização de reservas", aplicado, muito embora, na Itália desde 1919.

A disciplinação das primeiras aplicações de reservas na previdência social surgiria três anos após, com a promulgação do Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926, que estendeu o regime do Decreto nº 4.682 a outras empresas, prevendo nos artigos 10, 12 e 13 a compra de "títulos de renda nacional ou estadual, ou que tenham a garantia da Nação ou dos Estados", e permitindo a "construção ou aquisição de sedes ou edifícios destinados a ambulatórios ou farmácias".

Quando se reformou, logo após a Revolução de 30 e depois da criação do Ministério do Trabalho, a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões, através do Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931, ampliou-se o campo de aplicação de fundos da previdência social, como o demonstra o texto do art. 19:

"Art. 19 — Excluídas as importâncias indispensáveis às despesas regulares, serão as receitas das Caixas aplicadas na aquisição de títulos da renda nacional, na construção de casas para os associados, bem como em prédios para a sua instalação definitiva."

Após o transcurso de um ano, foi o Decreto nº 21.081, baixado a 24 de fevereiro de 1932, que, de um lado, tornou variável a contribuição fixada, desde 1923, em 3% e, de outro, facultou a organização das Carteiras de Empréstimos:

“Art. 8º — As receitas das Caixas serão constituídas:

- a) da contribuição obrigatória dos seus associados, correspondente a uma percentagem variável de 3 a 5% e que será calculada e proposta pela Caixa, ao apresentar o seu projeto de orçamento à aprovação do Conselho Nacional do Trabalho, de acôrdo com a situação financeira da Caixa.

.....

§ 2º (do art. 19) — As Juntas Administrativas das Caixas poderão requerer do Conselho Nacional do Trabalho a instituição de uma Carteira de Empréstimos aos associados, mediante consignação nas fôlhas de pagamento e de acôrdo com as instruções que forem expedidas pelo mesmo Instituto.”

Iniciava-se, assim, nova forma de aplicação das receitas da previdência social, qual a dos empréstimos em dinheiro, mais bem regulamentada pelo Decreto nº 21.763, de 24 de agosto de 1932, que dispôs sobre a organização, nas Caixas de Aposentadoria e Pensões, de uma carteira de empréstimos aos respectivos associados, nos têrmos de sua ementa.

Com a criação, em 1933, do Instituto dos Marítimos (IAPM), através do Decreto nº 22.872, de 29 de junho, poder-se-ia dizer que a previdência teria ingressado no “sistema de capitalização de reservas”.

A contribuição foi fixada em 3% (art. 11), estabelecendo-se (art. 42), “para garantia dos benefícios”, FUNDO DE GARANTIA “constituído pelas RESERVAS TÉCNICAS e de CONTINGÊNCIA”, calculáveis, na forma do § 1º, trienalmente.

Além disso, através dos artigos 44 e 45, a matéria foi disciplinada mais extensamente, estabelecendo-se os pressupostos fundamentais do regime de capitalização, mediante a contribuição fixa de 3% e da capitalização de reservas, para cuja rentabilidade anual se determinou a taxa mínima de 5%.

Eram tão lisonjeiras as esperanças depositadas no sistema que o legislador admitia viesse a reserva de contingência a superar em mais de 10% as reservas técnicas, hipótese em que se deveria propor “aumento dos benefícios aos associados e pessoas de sua família ou redução de contribuições”; e nem se cogitava da eventualidade de *deficits* técnicos...

O Decreto nº 24.615, de 9 de julho de 1934, que criou o Instituto dos Bancários (IAPB), estabeleceu no art. 25 a nomeação de Comissão de Técnicos para proceder “ao estudo atuarial dos benefícios”, tendo o regulamento dêsse diploma legal, aprovadò pelo Decreto nº 54, de 12 de setembro de 1934, disposto sôbre a matéria, reproduzindo, praticamente, os preceitos do Decreto nº 22.872/33, que criara o Instituto dos Marítimos.

O regime configurado na Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936, criadora do Instituto dos Industriários, e seu regulamento, aprovado pelo Decreto nº 1.918, de 27 de agosto, chega a ser, de certa forma, contraditório ou, pelo menos, indefinido.

Com efeito, embora o art. 8º da Lei nº 367 e o art. 145 de seu Regulamento estabeleçam a taxa mínima (idêntica, pois, à fixada para o IAPM e IAPB) de 5% para a rentabilidade das reservas e prevejam a constituição de FUNDO DE GARANTIA subdividido em FUNDO DE GARANTIA A REALIZAR e FUNDO DE GARANTIA REALIZADO (êste último, por sua vez, desdobrado em RESERVA TÉCNICA DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS e RESERVA TÉCNICA DE BENEFÍCIOS A CONCEDER), além da RESERVA DE CONTINGÊNCIA, formada pelo excesso verificado nas reservas técnicas, características, tôdas, inconfundíveis do regime de capitalização, ficou, também, estabelecida pelo item I do art. 4º da Lei nº 367 e seu regulamento a contribuição de empregados, empregadores e União variável de 3 a 8%, o que distingue, como vimos, o regime de repartição.

É bem verdade que o § 1º do art. 8º da Lei nº 367, que fixou a taxa de 5% para a rentabilidade das reservas, o fez a título precário, eis que tal fixação foi estabelecida “até a organização de tábuas especiais de mortalidade e de invalidez, obtidas com a experiência brasileira ou do próprio Instituto”.

Essa confessada pobreza de estatística biométrica justifica, talvez, a imprecisão do legislador ao admitir não só a variação de 3 a 8% da contribuição, como a modificação da taxa de 5%, provisoriamente fixada, para rentabilidade mínima das reservas.

Tal suposição pode, de certo modo, ser reforçada pelo que estabelece o § 2º do art. 143 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 1.918, quando expressamente admitiu tanto o *superavit* como o *deficit*.

As observações que fizemos servem, de qualquer forma, para marcar a indecisão ou imprecisão do legislador, à míngua, evidentemente, de levantamentos idôneos, capazes de orientá-lo com segurança na fixação do regime financeiro do IAPI.

Em trabalho divulgado pelo DASP, "Previdência Social", em 1955, Estanislau Fischlowitz já advertia sobre tais dificuldades do regime de capitalização, afirmando:

"Por outro lado, os cálculos necessários para efeito de aplicação desse sistema implicam várias suposições e hipóteses estatísticas de caráter biométrico e econômico-financeiro, cuja exatidão, às vezes precária, o torna vulnerável a certas contingências imprevisíveis, p.ex., quanto à evolução dos salários e à taxa de juros. A economia inflacionária expõe os capitais acumulados à influência corrosiva da depreciação, justificando-se, por outro lado, dada a perda constante do poder aquisitivo dos benefícios pecuniários, o seu reajustamento periódico, que escapa às previsões atuariais do regime de capitalização."

A legislação (Decreto-Lei nº 651, de 26 de agosto de 1938) que incorporou ao IAPETC a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazens reproduziu (arts. 4º, 8º, 9º, 94 e 98) literalmente, no que respeita ao regime financeiro, o disposto na Lei nº 367 e no seu regulamento, relativos ao IAPI.

Finalmente, com a promulgação do Decreto-Lei nº 2.122, de 9 de abril de 1940, que reorganizou o Instituto dos Comerciários, estavam estruturados os grandes órgãos da previdência social.

Foram introduzidos nessa legislação preceitos idênticos aos que passaram a vigorar desde a criação do Instituto dos Industriários, isto é, contribuição mensal dos segurados, empregadores e Governo variável de 3 a 8% e taxa de rendimento das reservas "fixada, inicialmente, em 5%".

O estatuto legal posterior, de grande importância, foi a chamada "Lei do ISSB" (Decreto-Lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945), que unificou a previdência social e criou o Instituto dos Serviços Sociais do Brasil.

Previu essa disciplina legal (art. 5º, § 2º, e art. 6º) a constituição e aplicação de reservas, ficando a matéria (nos termos do art. 27) para ser regulamentada por Comissão Organizadora, também criada pela mesma Lei.

O regulamento do Decreto-Lei nº 7.526, entretanto, só veio a ser baixado, decorridos 9 anos, em 1954, pelo Decreto nº 35.448, de 1º de maio, este mesmo revogado, pouco tempo depois, pelo Decreto nº 36.132, de 3 de setembro de 1954, alterado pelo Decreto nº 36.322, de 24 do mesmo mês e ano.

O Regulamento Geral dos Institutos, aprovado pelo Decreto nº 35.448, não chegou, entretanto, a definir qualquer regime financeiro, tendo apenas determinado (art. 54, § 10) que tal regime constasse do Plano de Custeio da Previdência Social.

Como vimos, a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões deixou de aludir, mesmo indiretamente, ao sistema financeiro e, ainda quando sobreveio, a 24 de dezembro de 1948, a Lei nº 593, que restabeleceu a “aposentadoria ordinária”, apenas se fixou, no art. 9º, que a receita de contribuições seria de 6 a 9% sobre os salários, configurando-se, assim, o regime de repartição para tais entidades, vez que a Lei, por outro lado, silenciou sobre a constituição de reservas.

É certo que o regulamento da Lei nº 593, aprovado pelo Decreto nº 26.778, de 16 de junho de 1949, no art. 15 estabeleceu normas para investimentos.

Não nos parece, porém, lícito assegurar, com base no estatuído nesse isolado dispositivo legal, que se tenha determinado, para as Caixas, o regime de capitalização, eis que a legislação nada declarou sobre a constituição de FUNDOS DE GARANTIA ou RESERVAS TÉCNICAS, das quais não pode, tal sistema, prescindir.

A conclusão a que chegamos, pelo contrário, é que o legislador, com a variação estabelecida para a taxa de contribuição, lançou as bases, no que respeita às Caixas de Aposentadoria e Pensões, do regime de repartição.

Só em 1953 foi, afinal, aprovado pelo Decreto nº 32.667, de 1º de maio, o Regulamento do Instituto dos Comerciantes, reorganizado pelo Decreto-Lei nº 2.122, de 9 de abril de 1940.

Tal regulamento, no Título III — “Do Regime Econômico e Financeiro”, estabeleceu a constituição de RESERVAS TÉCNICAS e de CONTINGÊNCIA, à semelhança do que já ocorrera com a legislação dos demais Institutos.

Posteriormente, com a promulgação, a 26 de agosto de 1960, da Lei nº 3.807, orgânica da previdência social (arts. 75 a 89), explicitada pelo Regulamento Geral da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 48.959-A, de 19 de setembro de 1960, outorgou o legislador ao Poder Executivo competência para fixar o regime financeiro do seguro social.

Não nos parecem, pois, válidas as afirmações de vários técnicos, antes referidas, e segundo as quais “adotamos, no Brasil, o sistema de capitalização coletiva a prêmio geral”.

A legislação previdenciária, como já constatamos, se ressentiu, de 1923 a 1960 (já que não teve aplicação o Decreto-Lei nº 7.526, que aprovou a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil), de falta absoluta de uniformidade.

Nunca definiu ela, com a desejada clareza, o regime financeiro adotado, a não ser para as Caixas, criadas e mantidas sempre no sistema de repartição. No caso dos Institutos houve, certamente, tentativa de enquadrá-los num regime de capitalização sem que, todavia, a legislação delimitasse, com exatidão, os seus contornos. Por sua vez, a Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, não foi

regulamentada na parte relativa ao assunto, não tendo, até hoje, sido aprovado nenhum Plano de Custeio da Previdência Social.

Na prática, só um sistema imperou, sempre e incontrastavelmente: o de repartição, embora a previdência social chegasse a constituir apreciáveis reservas.

De fato. Nunca houve, como é da essência dos regimes de capitalização, contribuições estáveis: elas se elevaram, de 1923 a 1960, de 3% para 8%; a sua incidência, que não ultrapassava o teto de Cr\$ 2.000, foi elevada pela Lei nº 2.755 para três vezes o maior salário-mínimo e, finalmente, pela Lei nº 3.807/60, para 5 vezes.

Por outro lado, as reservas acumuladas com a finalidade de constituírem FUNDOS DE GARANTIA e assegurarem rentabilidade líquida mínima de 5% têm produzido, ao contrário, prejuízos elevados.

A constatação inelutável, portanto, é que a experiência brasileira demonstra que o regime financeiro adotado não impediu as desvantagens do sistema de repartição (sucessivos aumentos de contribuição) nem proporcionou as vantagens do de capitalização, vez que as reservas, longe de darem rentabilidade, deram, ao revés, despesas.

Custa crer, por outro lado, que eminentes técnicos, como, por exemplo, o Sr. Armando de Oliveira Assis ("Compêndio de Seguro Social", fls. 1.963, Fundação Getúlio Vargas), façam, ainda, a apologia do regime de capitalização.

Na verdade tal sistema, não apenas no Brasil, está, há muito, inapelavelmente condenado. Em 1951, PAOLO MEDOLAGHI (Revista Italiana "Previdência Social", traduzida por Pierro Domênico — Revista "Industriários", vol. 30) já afirmava:

"O que foi dito até aqui nos leva à conclusão de que, em tese, é preferível o método de capitalização coletiva ao de repartição. Seria essa também a conclusão, tendo em vista resultados práticos imediatos, se fosse possível isolar o problema dos benefícios de todos os demais problemas nacionais. A dura realidade presente não nos permite, porém, tal coisa. Ela nos constrange a um retrocesso até na estrutura da previdência: quero dizer que durante um período de tempo, que espero e creio ser breve, pode ser necessário abandonar a constituição das reservas requeridas pelas exigências técnicas para adotar-se uma repartição mais ou menos parcial."

Na Comissão da qual fizeram parte ilustres atuários, criada pelo Decreto nº 39.306, de 22 de maio de 1956 (alterado pelos Decretos nºs 39.317, 39.445 e 39.697), com a finalidade de proceder aos estudos necessários à reforma da estrutura da previdência social, cujo relatório final foi aprovado pelo Presidente da República e encaminhado à Câmara dos Deputados, através da Mensagem

nº 625/56, fôra também a questão abordada e decidida nos termos que se seguem:

“Por fim, embora não consignada expressamente, resultará implícita das novas formas de custeio adotadas a necessidade de ser abandonado o atual regime financeiro de capitalização, para custeio do plano, passando-se, pelo menos, ao de repartição de capitais de cobertura, reduzidas ao essencial as respectivas reservas.”

Alguns anos antes, a 8 de junho de 1952, ao aprovar o relatório atuarial do Sr. Severino Montenegro, a Subcomissão de Seguro Social da antiga Comissão Nacional de Bem-Estar Social chegara, do mesmo modo, a idêntica conclusão:

“A seu turno, a mudança do regime de capitalização por outro menos suscetível de sofrer as influências prejudiciais, já assinaladas neste relatório, é problema que aguarda uma solução razoável por parte dos nossos técnicos.”

Citemos, finalmente, as conclusões do parecer do Conselho Nacional de Economia, consubstanciado em resolução de 28 de novembro de 1957, publicada no número 48, ano VI, de sua Revista, a propósito da discussão do projeto da Lei Orgânica da Previdência Social na Câmara dos Deputados:

“Uma vez que o substitutivo insiste em manter o presente sistema e em agravar os seus defeitos de concepção e execução, apressa-se o Conselho em dirigir-se à Câmara, a fim de pedir sua atenção para algumas recomendações fundamentais, tôdas decorrentes das seguintes diretrizes:

- 1 — separar do seguro social a assistência médica;
- 2 — substituir o regime de capitalização pelo de repartição.”

Participamos de igual convicção, corroborada pelo fato de ter o Estatuto do Trabalhador Rural determinado a extensão do seguro social ao homem do campo, vez que, passando a previdência a abranger, praticamente, tôda a coletividade de trabalhadores, é o regime de repartição o que enseja a transferência de contribuições dos que se mantêm em atividade em favor dos que se aposentaram, como justificou, plenamente, o mesmo Conselho, ponderando:

“Nesse regime, os atuais beneficiários contribuíram no passado para o amparo dos que tinham sido antes contribuintes. Os contribuintes de hoje serão, por sua vez, os beneficiários dos contribuintes de amanhã.

Dá-se, assim, a solidariedade do trabalho no tempo.

Nestas condições, desaparece a necessidade de capitalizar-se o prêmio para garantir o seguro, porque, na verdade, o próprio prêmio, nessa imensa amplitude do seguro social, já reflete a capitalização de tôda a economia do País. Quanto mais desenvolvida a economia do País, quanto mais generalizados os investimentos, tanto maior a renda recebida pelos que trabalham e, portanto, maior a possibilidade de contribuírem êstes para o bem-estar dos que precisam dos benefícios sociais.”