

A organização financeira do seguro social brasileiro

HELVÉCIO XAVIER LOPES

Presidente do I.A.P.E.T.C.

A. AS FONTES DE RECEITA DO SEGURO

I. O PRINCÍPIO CONTRIBUTIVO

a) Os métodos de cobertura financeira

O SERVIÇO dos benefícios e a manutenção do serviço administrativo encarregado da atribuição dos benefícios acarretam despesas. Para cobri-las, isto é, para atender à sua finalidade, que consiste na concessão do amparo legal, o seguro social precisa de receitas.

O *quantum* destas receitas deve ser fixado, na base de cálculos atuariais, de tal modo que, em determinado período, o equilíbrio possa estabelecer-se entre as receitas e despesas previsíveis. Este é um dos problemas básicos de cuja solução depende a estabilidade financeira do seguro.

Não menos importante é a determinação da forma e origem das receitas, visto como dela depende a exequibilidade prática e a repercussão, na economia nacional, do seguro social. Torna-se, pois, indispensável que o Estado, isto é, a Lei, que implanta o seguro compulsório, disponha também sobre as modalidades de alimentá-lo.

As legislações modernas, estabelecendo regimes gerais de previdência, baseiam-se no princípio contributivo. Existem ainda, embora em número sempre decrescente, sistemas de abonos não contributivos nos quais o financiamento do amparo coletivo cabe, com exclusividade, ao fisco: o nosso decreto sobre os abonos familiares (n. 12.299, de 22 de abril de 1943) ou, para citar um outro exemplo sulamericano, a lei uruguaia sobre as aposentadorias gratuitas (de 1919-1933) atribuíram exclusivamente ao Estado o ônus financeiro dessas providências sociais, sem recorrerem à cooperação direta

e imediata dos futuros beneficiários ou dos empregadores.

O vulto dos encargos de um seguro com benefícios substanciais desaconselha, entretanto, carregá-los exclusivamente sobre o Estado. Importaria isso em desviar importante parcela do orçamento nacional à previdência e aumentar, conseqüentemente, os recursos fiscais, o que normalmente equivale a um acréscimo dos impostos. Seria também pouco equitativo obrigar toda a comunidade nacional a suportar a totalidade de uma despesa que beneficia só uma parte da população, a dos trabalhadores assalariados.

Por estes, e também por vários outros motivos, preferiu-se o princípio contributivo que associa, no financiamento do seguro, — salvo para a cobertura dos riscos “profissionais” — os três grupos principalmente interessados ou sejam os empregados, os empregadores e o Estado.

O legislador brasileiro, sempre preocupado com a organização mais acertada da nossa previdência, decidiu-se igualmente em favor daquele princípio que, além de distribuir equitativamente o ônus financeiro sobre uma grande massa, diminuindo, assim, a incidência individual, oferece ainda diversas outras vantagens que rapidamente apontaremos.

b) A contribuição dos segurados

— Justifica-se o diploma legal que obriga o segurado a contribuir para o seguro com seu próprio esforço econômico, dado o nível quasi sempre precário dos seus recursos? Sobejam, ao nosso ver, argumentos para uma resposta positiva.

Participando da formação das receitas do seguro, o assalariado adquire, em compensação, um direito, pelo menos moral, de gozar também dos benefícios e de tomar parte na gestão administrativa e financeira do seguro. Poder-se-ia dizer que, com as suas contribuições, ele “compra” o bilhete de ingresso à previdência.

Associando-se ao financiamento do seguro, os assalariados encontram-se em uma atitude psicológica para com as instituições de previdência que pode favorecer uma atuação mais confiante e econômica no meio proletário. Com efeito, reprimindo abusos, defende-se o patrimônio constituído com o esforço dos trabalhadores. Os representantes nos órgãos administrativos das instituições de seguro compreenderão o interesse econômico em prevenir e evitar simulações e poderão influir neste sentido sobre os seus companheiros, afim de evitar o impopular aumento da contribuição ou a prejudicial diminuição dos benefícios.

Investido, graças às contribuições pagas, de um direito, o segurado, que satisfaz às condições de admissão, pode exigir os benefícios, e não mendigá-los, como se se tratasse da assistência pública cujas vantagens dependem do poder discricionário da autoridade que as concede, mas não de uma obrigação. A contribuição financeira do assalariado redime-o da humilhação da beneficência e salva-guarda a sua dignidade humana.

Reservando uma parte das suas rendas para o seguro, o trabalhador realiza, em verdade, uma economia compulsória, em condições, porém, que as distinguem favoravelmente da previdência individual e por isso insuficiente. Desempenhando um papel eminentemente educativo, o seguro social obriga o assalariado a economizar uma parte dos vencimentos e a cuidar do futuro: o salário não serve apenas à satisfação das necessidades presentes e imediatas, mas, também, à constituição de reservas para os períodos nos quais a doença, a invalidez, a velhice impossibilitam o exercício de uma profissão remunerada ou a morte priva a família, com o seu chefe, dos meios de subsistência.

Reunindo todas estas reservas, embora modestas, e repartindo os riscos nos quais elas podem ser empregadas sobre um número apreciável de pessoas em condições análogas, o seguro social constitui, com pequenas contribuições, um patrimônio comum, que atesta o valor e a força da solidariedade.

c) *A cooperação financeira dos empregadores*

O maior esforço dos trabalhadores não bastaria, entretanto, para formar um fundo suficiente para a cobertura dos riscos que lhes ameaçam a capacidade de ganho. Na maioria dos casos, os salários mal chegam a satisfazer as necessidades correntes e primitivas da vida. A insuficiência da remunera-

ção do trabalho motiva, pois, a cooperação financeira dos empregadores os quais, mediante uma contribuição própria para o seguro, aumentam indiretamente o nível dos salários e fortificam o fundo da previdência.

Nesta contribuição patronal manifesta-se outrossim o interesse econômico que as classes produtoras têm na manutenção de um poder aquisitivo e consuntivo das grandes massas. Garante-se, assim, mesmo àqueles que por incapacidade para o trabalho não percebem mais (ou ainda) salário, os meios de existência, o que significa o consumo das utilidades indispensáveis e, conseqüentemente, o escoamento da produção e, daí, a amortização dos fundos invertidos e lucro dos capitalistas.

A contribuição do empregador é, aliás, um prêmio pago a um seguro que afiança a ordem e paz social, removendo o descontentamento e o pauperismo do proletariado. O seguro, alimentado pelos patrões, corrige, em seu favor, o jôgo da lei econômica da oferta e procura, tirando do mercado do trabalho os velhos e inválidos, sem relegá-los do mercado dos produtos.

Sustenta-se, às vezes, a participação financeira dos empregadores no seguro com argumentos que os responsabilizam, como no caso dos acidentes do trabalho, também dos outros riscos sociais. Seriam a empresa e o dono dela responsáveis pelo desgaste do organismo humano dos trabalhadores. A contribuição patronal assumiria, então, o papel de reparação, parcial, do prejuízo que sofrem os assalariados da influência geral das condições de trabalho. Prevalece ainda esta concepção em matéria de indenização dos acidentes do trabalho e das equiparadas moléstias profissionais, de maneira que, no domínio infortunistico, o empregador suporta sozinho o encargo inteiro do seguro.

d) *A participação do Estado*

As concepções modernas sobre os deveres essenciais do Estado atribuem aos poderes públicos múltiplas tarefas diretamente relacionadas com o bem estar da população e a proteção sanitária, econômica e social dos trabalhadores. No desempenho desta missão social, o Tesouro tem que dispender somas importantes, como, por exemplo, com a manutenção de hospitais, asilos, etc. Encarregando-se o seguro social de uma parte dos misteres que, sem êle, o Estado deveria financiar, é justo que uma quota correspondente lhe deva ser atribuída para o

custeio de medidas das quais os poderes públicos ficam liberados.

Mas a participação financeira do Estado na previdência explica-se por outras razões, ainda. Decorre não apenas de certa obrigação "alimentar", mas também da proteção que incumbe à sociedade para com os seus membros incapazes para o trabalho. Foi esse dever do Estado que motivou a criação dos serviços de assistência social e dos abonos não contributivos.

A comunidade nacional inteira está, em alto grau, interessada no cumprimento das finalidades do seguro social como meio da preservação da paz social. Justifica-se, pois, também sob este ponto de vista, a participação financeira que ela concede, através do fisco, ao seguro.

O auxílio financeiro do Estado funda-se outrossim na necessidade de garantir ao seguro a indispensável estabilidade econômica que o concurso apenas dos trabalhadores e empregadores não poderia afiançar. Sobretudo no seguro funcionando em regime de capitalização, as gerações iniciais não encontrariam uma proteção eficiente senão mediante contribuições tão elevadas que elas se tornariam inatingíveis para a grande massa. A intervenção financeira dos poderes públicos assume então o caráter de uma subvenção extraordinária concedida para um período transitório, até que o esforço dos assalariados e patrões possa equilibrar a gestão normal do seguro. A insuficiência dos salários dos trabalhadores e o desejo de distribuir sobre um número maior de contribuintes os encargos que pesam sobre os empregadores das atividades profissionais amparadas pelo seguro, acabarão por impelir o Estado a assumir uma parte do financiamento da previdência. Tal atitude é tanto mais acertada quando se trata, como no Brasil, de um país com um padrão de salários relativamente modesto e com inegável falta de capitais disponíveis.

2. A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO CONTRIBUTIVO NO BRASIL

a) *A distribuição legal dos encargos*

Uma vez admitido o princípio contributivo para o financiamento de nosso seguro social, tratou-se de repartir os encargos entre os três grupos supra mencionados, isto é, assalariados, empregadores e União.

Não existe critério estável com cujo auxílio se possa medir a parte que, em razão do interesse no

seguro ou da responsabilidade no advento dos riscos, caberia a cada um desses grupos. A distribuição quantitativa do ônus da previdência sobre as coletividades e os indivíduos foge a uma determinação matematicamente exata e economicamente perfeita, em razão do jôgo das possíveis transferências entre os contribuintes.

Nestas condições, ante a impossibilidade de uma distribuição absolutamente justa, empenhou-se o legislador em adotar pelo menos um critério que garantisse uma repartição formalmente igualitária. Por isso a nossa legislação, que sempre se baseou na participação tripla dos segurados, dos empregadores e do Estado, adotou, na Constituição de 1934, a paridade desta participação financeira.

A lei n. 159, de 30 de dezembro de 1935, regulamentada pelo decreto n. 890, de 9 de junho de 1936, deu execução ao dispositivo da Carta Magna, estabelecendo que a contribuição das empresas e a da União seriam iguais à soma de todas as que pagarem os segurados. O sistema paritário foi mantido, mesmo quando a nova Constituição de 10 de novembro de 1937 não o tornou mais preceito obrigatório.

A tendência da legislação é para conservar o princípio da contribuição tripla para a cobertura dos "riscos sociais". Os "riscos profissionais", porém, são cobertos pelo financiamento unilateral dos empregadores, prevalecendo neste respeito a teoria da responsabilidade patronal.

Reconhecido o princípio contributivo e adotado o concurso tripla para o financiamento do seguro, falta ainda um elemento essencial para a exequibilidade prática: ignora-se ainda o *quantum* que as três partes — segurados, patrões, União — terão que suportar. Precisa ser fixada a taxa das contribuições, e como o concurso financeiro dos empregadores e da União foi determinado em função do dos segurados, mister se faz fixar a contribuição do assalariado, podendo então ser ajustada, com relativa facilidade, a quota que cabe aos patrões e aos poderes públicos.

b) *A fixação da taxa de contribuições dos segurados.*

Vários métodos apresentam-se à escolha do legislador para a fixação das contribuições dos segurados. No seguro social brasileiro elas dependem do salário do trabalhador.

Via de regra, toma-se em consideração o salário individual do segurado, o que se justifica pela graduação correspondente dos benefícios em relação aos vencimentos; isto por sua vez se explica pelo desejo de adaptar os benefícios ao padrão de vida do segurado. A fixação da contribuição conforme o salário corresponde, até certo ponto, a um critério equitativo, proporcionando o esforço contributivo à situação econômica do assalariado.

Considerando que empregados com vencimentos superiores a certo limite podem satisfazer às necessidades de previdência no seguro comercial, não precisando do amparo compulsório, foi fixado como limite para a contribuição a quantia de Cr\$ 2.000,00 por mês: quem ganhar mais não fica excluído do seguro — o que seria evidentemente injusto —, mas só contribue com a parte dos ordenados não ultrapassando Cr\$ 2.000,00, sendo o resto desprezado para os fins do cálculo das contribuições.

A contribuição fixada em relação ao salário acarreta complicações administrativas e, às vezes, desigualdades do esforço individual. E' evidente que uma quota de Cr\$ 90,00 representa menor sacrifício para quem ganha Cr\$ 2.000,00 por mês, do que uma quota de Cr\$ 27,00 para quem percebe apenas Cr\$ 600,00. Ora, sendo a taxa da contribuição independente do salário — mas somente a contribuição variável com o salário —, o encargo que pesa sobre os pequenos ordenados é proporcionalmente maior do que o ônus que carrega os vencimentos mais elevados.

Tomando em conta os salários efetivos e individuais dos trabalhadores, impõe-se às instituições de seguro um serviço excessivamente complicado de fiscalização, dificultando-lhes, além disso, o cálculo dos benefícios. Um controle permanente de todos os salários pagos aos segurados, com as suas infinitas variações e constantes modificações, implica um sistema de arrecadação dispendioso e sempre imperfeito, inadapável à realidade.

Por este motivo, decidiu-se o nosso legislador a modificar em favor de certas classes de segurados, com salários particularmente instáveis, o sistema de fixação da contribuição variável em relação ao salário efetivo, introduzindo um salário-base, variável apenas de acordo com o padrão de vida nas diversas regiões do país (decreto-lei n. 2.235, de 27 de maio de 1940, art. 11). Este salário-base, de fato, não é um salário mínimo, mas sim um salário único, fictício, suposto para os fins da previ-

dência. Sem embargo, é facultado aos trabalhadores contribuir a título voluntário, sobre o excedente do salário-base, contratando assim um seguro complementar e, como tal, sujeito a prévio exame médico.

Outra adaptação, menos rígida, do sistema de fixação da contribuição em função do salário individual consiste no estabelecimento de classes de salário: cada classe abrange os segurados cujos salários variam entre um limite inferior e superior, e a contribuição para cada classe é uniformemente fixada em uma percentagem da importância que representa o limite inferior, ou superior, ou a média aritmética entre os dois, podendo a porcentagem variar, ou não, para as diferentes classes. Todavia, o sistema das classes de salário ainda não foi adotado no Brasil, por apresentar uma série de inconvenientes que, talvez, não compensassem a simplificação administrativa que lhe é atribuída.

A contribuição do segurado, quer variável com o salário individual, quer fixada na base de um salário legalmente substituído ao efetivo, exprime-se, geralmente, em uma fração, em uma porcentagem, deste salário. Entre nós, esta porcentagem, ou taxa da contribuição, foi, de início, fixada entre 3 e 8%, conforme o regime de previdência ao qual o trabalhador era filiado. Variava, pois, a contribuição conforme a Caixa ou o Instituto competente.

Normalmente, em cada instituição vigorava apenas uma taxa: 3% para os industriários, 5% para os estivadores, etc. Somente para os bancários o legislador admitiu uma graduação da taxa de contribuições, variando em função dos vencimentos: segurados com ordenados modestos pagaram 5% do salário, enquanto empregados com salários mais elevados contribuíram com 6, 7 ou 8% dos respectivos vencimentos. Destarte o esforço contributivo foi escalonado conforme o nível econômico do segurado, aparentando-se este sistema ao das classes de salários.

c) *A fixação da taxa de contribuições dos empregadores.*

Para a cobertura dos riscos sociais a contribuição do empregador é igual à soma das contribuições mensais dos segurados seus empregados, sendo calculados de maneira idêntica.

Para a cobertura dos riscos profissionais — acidentes do trabalho e moléstias profissionais — o empregador suporta sozinho o ônus financeiro.

Quando, por força da lei ou por conveniência, êle contrata um seguro eximindo-o da responsabilidade legal, os *prêmios* (como neste ramo de seguro se chamam as contribuições) devem ser pagos exclusivamente pelo patrão. A lei proíbe aos empregadores descontar qualquer parcela dos salários dos seus empregados, ainda que com o consentimento dêstes, para ocorrer a despesas relativas ao cumprimento da lei sobre as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho (art. 73 do decreto n. 24.637, de 10 de julho de 1934).

Os prêmios do seguro contra acidentes do trabalho são fixados em função da gravidade do risco, critério do seguro comercial que foi mantido neste ramo do seguro social, enquanto nos outros ramos da previdência a taxa de contribuições independe do risco. A tarifa dos prêmios não é fixada arbitrariamente pelo segurador, nem convencionalmente pelo empregador e o segurador, mas pela Comissão Permanente de Tarifas. Os pormenores desta regulamentação encontram-se no decreto n. 85, de 14 de março de 1935, e nas "Instruções do art. 40", isto é, a Portaria Ministerial de 11 de abril de 1935, que foi elaborada de acôrdo com o art. 40 do decreto n. 24.637, de 10 de julho de 1934.

d) *A contribuição da União Federal.*

A contribuição regular do Estado para o seguro pode ser fixada, no que se refere ao *quantum* global, em relação à soma das contribuições dos segurados. Mas sendo o Estado estranho à relação de emprêgo concreto e não tomando parte no ajuste, individual ou coletivo, dos salários, a sua participação financeira na previdência dificilmente poderia ser calculada em função daqueles salários individuais.

Ê, portanto, preferível atribuir ao financiamento do seguro ou uma parte fixa no orçamento público geral, o que, entretanto, comporta o risco de possíveis alterações pondo em perigo a estabilidade da previdência, ou a criação de determinadas taxas, ou sobretaxas, especiais cujo produto é exclusivamente destinado a alimentar os fundos do seguro social.

Foi esta última forma que foi aceita pela nossa legislação. A contribuição da União Federal, denominada "quota de previdência", é constituída pela arrecadação das seguintes importâncias :

- a) do acréscimo de 2% sobre as tarifas, taxas e preços dos serviços ou utilidades explora-

dos pelas emprêsas de utilidade públicas, tais como transportes terrestres e aéreos, força, luz, gás, telefones, telégrafos, água, esgotos, etc.;

- b) do acréscimo de 2% sobre os preços dos transportes de passageiros, mercadorias, animais, encomendas, valores e demais receitas dos empregadores explorando a navegação marítima, fluvial ou lacustre;
- c) da importância de Cr\$ 0,01 por quilo, que incidirá sobre as utilidades que, sob qualquer forma de embalagem ou a granel, sejam recolhidas ou depositadas em qualquer trapiche ou armazém de depósito, ou despachadas sobre água, quando importadas do estrangeiro ou destinadas à exportação;
- d) do acréscimo de 3% sobre o pagamento qualquer que seja a sua modalidade nos artigos importados do exterior;
- e) da importância de 2% sobre os juros pagos ou creditados nas contas de depósitos superiores a Cr\$ 10.000,00, e sobre as comissões e porcentagens cobradas pelos empregadores explorando casas bancárias ou congêneres;
- f) do acréscimo de 2% sobre o montante das compras feitas à indústria nacional, cobrado nas faturas ou contas dos empregadores explorando empresas industriais ou equiparadas.

A quota de previdência não é devida :

- a) sobre taxas de cargas, descargas, capatazias, armazenagem e outras que, embora incluídas nos conhecimentos de embarque, se destinem a remunerar serviços correspondentes, diretamente executados pelas companhias ou emprêsas de exploração de portos;
- b) sobre taxa de viação e imposto de transporte, incluído no preço de frete e passagem;
- c) sobre o preço de serviços de qualquer natureza, de interesse particular das próprias emprêsas, que não constituem efetiva renda, bem como o prestado sobre as emprêsas, umas às outras, em proveito dos serviços que executem;
- d) sobre o combustível e o trigo.

3. A ARRECADAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES

a) O devedor das contribuições.

Fixada a taxa de contribuições, a lei deve tomar as providências para que estas possam, sem dificuldade e demora prejudicial, ser recolhidas aos cofres das instituições de seguro.

Para os prêmios do seguro contra os acidentes do trabalho regras especiais não se tornam necessárias enquanto o pagamento destes prêmios é regido pelo direito comum que preside às relações entre segurador e segurado no seguro comercial.

Mas onde, como na cobertura dos riscos sociais, entra em jôgo um sem número de assalariados, na imensa maioria sem posses, o problema da arrecadação das contribuições por êles devidas encontraria obstáculos praticamente insolúveis, se não fôsse possível, por uma ficção legal, responsabilizar os empregados pelo pagamento das contribuições dos seus empregados. Dada a inexequibilidade de arrecadar dos trabalhadores individualmente as contribuições, o que implicaria um mecanismo dispendiosíssimo de fiscalização para recolher importâncias avulsas de monta insignificante, a lei obriga os empregadores a recolher, às instituições de seguro, com as próprias contribuições, também as dos seus assalariados.

Perante os órgãos da previdência é, pois, o empregador devedor das contribuições dêle e dos seus empregados. Sem embargo, o empregador pode descontar a quota do trabalhador dos salários que lhe paga. Mas nas relações com as instituições do seguro, o segurado desaparece como devedor e o empregador fica civil e penalmente responsável pelo pagamento da dupla quota.

Quanto à "quota de previdência", torna-se, praticamente, supérflua ou antes, inoperante qualquer medida destinada a garantir ou reforçar o pagamento pontual da contribuição do Estado. Sendo uma dívida pública, legal e espontaneamente assumida pelos poderes públicos, não existe meio que permita às instituições de seguro perseguir o Estado vagoroso no recolhimento da sua própria quota diante dos tribunais e, mesmo quando esta faculdade processual existisse, de executar a dívida. Não se pode, aliás, presumir que o Estado possa deixar de honrar um compromisso que afeta a estabilidade financeira de um serviço social.

b) Os métodos da arrecadação.

O empregador, devedor da contribuição própria e da do assalariado, deve recolher, em intervalos regulares, fixadas na lei (normalmente mensais), a dívida legal ao órgão incumbido da arrecadação. Para êste efeito êle pode prevalecer-se dos meios comuns previstos para o pagamento de uma dívida líquida, em espécie, quer dizer que pode pagar em dinheiro, com cheques, por aviso bancário, vale postal, etc.

Todavia, dada a extensão dos serviços e o vulto dos capitais movimentados, as leis prescrevem, ou admitem também um sistema especial de arrecadação no qual o recolhimento das contribuições se opera por meio de selos. O empregador compra, nesse caso, selos de previdência pelo valor da contribuição mensal por êle devida, e coloca êstes selos em uma caderneta, onde são inutilizados, para um uso posterior. Êste método de arrecadação simplifica muito o recolhimento, a comprovação, a identificação, e a fiscalização das contribuições.

O processo de arrecadação pode ser confiado às instituições credoras das contribuições e aos seus órgãos locais, ou a outros serviços públicos, como, por exemplo, Delegacias Fiscais, ou às agências do Correio (como foi previsto, entre nós, pelo art. 36 do decreto n. 1.918, de 27 de agosto de 1937), ou enfim, sob a responsabilidade daquelas instituições, a organismos estranhos ao seguro como bancos, caixas econômicas, coletores intermediários, etc.

Os pormenores dos métodos da arrecadação fôgem a uma regulamentação rígida por parte da lei, devendo êles adaptar-se às contingências do meio social.

4. OUTRAS FONTES DE RECEITA

As contribuições regulares dos assalariados, dos empregadores e dos cofres públicos constituem as receitas básicas, originárias, das instituições de seguro, mas não formam nem devem formar as únicas receitas. Existem ainda outras, em parte casuais, em parte previstas para o equilíbrio econômico da previdência.

Entre as receitas casuais podem-se classificar as multas aplicadas em virtude de infrações contra dispositivos legais ou regulamentares relativos ao seguro social, e que revertem às instituições lesadas pela inobservância da lei. Doações e legados incluem-se também neste grupo, bem como os bene-

fícios ou outros pagamentos devidos pelas instituições mas caducados em razão da prescrição. A êste respeito as leis de previdência prevêm amiúde prazos especiais dentro dos quais os benefícios ou a devolução de contribuições pagas em excesso devem ser reclamados, sob pena de reversão à instituição.

Incomparavelmente maior importância, legal e econômica, cabe, porém, aos rendimentos que o seguro social tem que obter com a aplicação de seus fundos. A inversão dos capitais arrecadados, a título de contribuições, produz juros que não apenas aumentam a receita das instituições, mas, também, repercutem no esforço contributivo. Com efeito, se as instituições podem contar com uma receita certa, devida ao produto dos seus fundos aplicados, pode-se diminuir, com uma parcela correspondente àquele produto, a soma global de contribuições e baixar a taxa de contribuições. É o princípio da capitalização, graças ao qual os futuros rendimentos das contribuições atuais concorrem decisivamente para a formação da receita da previdência e a garantia do seu equilíbrio.

Baseando-se neste princípio, o legislador, na elaboração do regime previdencial, adota uma taxa mínima que, na média, os fundos deveriam produzir (taxa atuarial), e calculando como certos rendimentos, fixa a taxa das contribuições. Torna-se, pois, indispensável não decepcionar as previsões do legislador, devendo as instituições às quais cabe a gestão financeira do seguro observar aquelas pressuposições atuariais. Na aplicação das suas reservas, isto é, das receitas não imediatamente absorvidas pelo custeio dos benefícios concedidos e a administração, incumbe-lhes, por consequência, obter, para o pagamento dos benefícios futuros em monte crescente, um rendimento permanente, certo e estável.

A relevância que a aplicação das reservas tem para a organização financeira da previdência em geral e, especialmente, para um sistema funcionando em regime de capitalização como o nosso seguro-invalides-velhice-morte, explica a atenção que a legislação dedica à inversão dos capitais. Destinamos-lhe, pois, também, um capítulo especial no presente estudo.

B. A APLICAÇÃO DAS RESERVAS

1. AS CONDIÇÕES DE APLICAÇÃO

Sendo a gestão financeira dos capitais acumulados nas instituições de seguro social de importância capital para a estabilidade do regime previdencial e, conseqüentemente, para a garantia da concessão dos benefícios aos segurados, as legislações empenharam-se em regulamentar a aplicação do patrimônio da previdência.

Não se podia deixar a solução de problemas tão delicados, que repercutem profundamente na economia nacional, completamente ao poder discricionário das instituições, às quais pode faltar a visão necessária e um serviço competente para tais operações. Por outro lado, não se podia negar-lhes uma interferência na política inversionista, estando elas em contacto direto com o ambiente que deveria aproveitar a orientação social da aplicação dos capitais. Impunha-se, pois, ao legislador, uma regulamentação que, com a necessária elasticidade, conseguisse harmonizar o interesse de uma planificação das inversões, conforme as exigências de estabilidade da previdência e da política econômica, financeira e monetária do país, com o postulado de respeito à autonomia das instituições de seguro. Sem atribuir a aplicação das reservas da previdência social à gestão estatal, mas sem abandonar também a fiscalização da atuação financeira dos administradores das vultosas somas que moral e legalmente pertencem à comunidade segurada, o nosso legislador traçou as diretrizes às quais deve obedecer a inversão dos capitais.

Estas diretrizes visam afiançar os aspectos básicos de qualquer aplicação de reservas, combinando-os com o caráter social dos fundos. A inversão do patrimônio das instituições de previdência deve, pois, corresponder às exigências

- a) de absoluta segurança;
- b) de garantida produtividade;
- c) de relativa liquidez;
- d) de utilidade social.

A tendência da nossa legislação, em conformidade com os postulados da prática e da ciência, é de obrigar as instituições de previdência a aplicar o patrimônio adotando planos sistemáticos que tenham em vista:

- a) a garantia real ou a responsabilidade da União, bem como a manutenção do poder aquisitivo das reservas;
- b) a maior produtividade da renda;
- c) o equilíbrio da renda;
- d) o interesse social, de preferência o dos segurados.

Entre os valores que correspondem às exigências legais, cada instituição de seguro pode, dentro dos limites das instruções baixadas pelo Ministro do Trabalho, escolher com certa liberdade. Em parte, porém, elas têm que aplicar o patrimônio em valores prescritos como inversão compulsória pelas leis que visam o amparo e o fomento de diferentes atividades econômicas. Tais aplicações obrigatórias que sensivelmente limitam a autonomia financeira das instituições, responsáveis pela gestão do seguro, somente não se prestarão a críticas, do ponto de vista técnico, se a proporção em relação aos valores de livre escolha não for excessiva e se a taxa de juros corresponder, pelo menos, à taxa atuarial. Por outro lado, compreende-se o interesse do Estado em recorrer aos fundos da previdência para financiar obras das quais direta ou indiretamente aproveitarão, com a economia nacional em geral, os próprios segurados.

Assim é que, entre nós, as instituições de previdência são obrigadas a recolher ao Banco do Brasil, para compra de "bonus da Carteira Crédito Agrícola e Industrial", 15% dos seus depósitos ou fundos, os quais são creditados em conta a prazo fixo de um ano, juros de 5% ao ano. Estes bonus da Carteira Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil são emitidos com o fim de prestar assistência financeira à agricultura, à criação, às indústrias de transformação e outras genuinamente nacionais, pela utilização de matérias primas do País e aproveitamento dos seus recursos naturais ou que interessem à defesa nacional (decreto-lei n. 3.077, de 26 de fevereiro de 1941).

Outro apêlo obrigatório foi concedido ao Instituto de Resseguros do Brasil cujas ações da classe A, no valor de 70% do capital daquela autarquia chamada a regular os resseguros e a desenvolver as operações de seguros em geral, deviam ser subscritas pelas instituições de previdência (decreto-lei n. 1.187, de 3 de abril de 1939).

Posição intermediária entre as inversões obrigatórias e a aplicação livre dos capitais cabe àqueles valores cuja compra é incentivada não apenas pelos aspectos patrióticos, mas também pelas vantagens econômicas que os poderes públicos lhes concedem. Neste grupo podemos mencionar as ações da Companhia Siderúrgica Nacional, para cuja aquisição as instituições de previdência foram legalmente (decreto-lei n. 3.289, de 20 de maio de 1941) autorizadas, tornando-lhes tal operação ainda mais interessante pela garantia de um juro de 6% ao ano por parte do Governo.

2. AS FORMAS DE APLICAÇÃO

Abstração feita dos valores que, em porcentagem fixada de acordo com o patrimônio ou o número de segurados da instituição de previdência, devem, ex-vi da lei, figurar no balanço dos Institutos de seguro social, estes podem escolher livremente entre as inversões legalmente admitidas para a inversão das reservas.

Examinemos, pois, quais são as formas de aplicação rendosa que a lei permite às instituições de seguro e que, segundo o critério adotado pelo legislador quanto às condições acima mencionadas, correspondem às exigências de produtividade, garantia, e interesse social.

As obrigações do Estado, apólices ou bonus federais, inscrevem-se, em primeiro lugar, entre os valores admitidos para a inversão dos fundos da previdência. Sendo as instituições de seguro, autarquias paraestatais, criadas por lei, desempenhando funções de interesse coletivo e de administração pública, é evidente que os títulos da dívida pública figurem no seu patrimônio. Eles garantem um rendimento, senão elevado, pelo menos certo, e sua aquisição melhora o crédito das finanças públicas. Todavia, sendo sujeitas às flutuações do mercado monetário e às possíveis desvalorizações da moeda, não se pode, como a lei requer no interesse dos segurados, garantir, com absoluta certeza, por este meio inversionista, a manutenção do "poder aquisitivo das reservas". Recomenda-se, pois, aplicar só uma parte do patrimônio nos títulos emitidos pelos poderes públicos.

O que foi dito das apólices federais vale também de outros valores garantidos pela União. Quando

emitidos pelos Estados êles apresentam ainda como vantagem suplementar o de possibilitar o emprêgo dos fundos arrecadados nas regiões de onde provêm as contribuições e de retribuir, sob forma de inversões, o esforço contributivo feito pela economia de determinada região. A tendência atual (embora ainda não consagrada na Lei) é de permitir às instituições a aquisição de títulos estaduais, a conveniência de, tanto quanto possível, aplicar 50% das disponibilidades nas regiões de procedência das contribuições, na proporção da respectiva arrecadação.

A melhor e mais simples forma para satisfazer a esta recomendação legal, no domínio das aplicações a rendimento fixo, consiste na concessão de empréstimos, sejam hipotecários, sejam pessoais.

A êste respeito, a maioria dos Institutos está autorizada a aplicar suas reservas nas seguintes formas :

- a) empréstimos simples, ou garantidos, aos segurados ;
- b) empréstimos mediante garantia real, destinados ao financiamento para aquisição, construção, reconstrução, remodelação, ou liberação de casas, ou apartamentos, para residência dos segurados ;

- c) empréstimos aos empregadores contribuintes das instituições de seguro, mediante garantia hipotecária ;
- d) empréstimos hipotecários a terceiros, com o fim exclusivo de renda ;
- e) aquisição de terrenos ou prédios, e construção de edifícios, destinados a arrendamento ou uso próprio .

As operações imobiliárias cabe um papel importantíssimo, não apenas sob o aspecto da inversão dos capitais das instituições de seguro, como também sob o de benefícios indiretos que por êste meio auferem os próprios segurados.

Evidentemente, não é possível aplicar o patrimônio inteiro das instituições de previdência em inversões a longo prazo. Para as despesas correntes precisam elas de disponibilidades. Mas estas disponibilidades também devem ser aplicadas de forma que a segurança lhes seja garantida. Porisso, a lei prescreve também a êste respeito algumas regras às quais devem obedecer as aplicações das disponibilidades, não admitindo às operações dêste gênero senão a forma de depósitos em instituições bancárias que ofereçam todas as garantias de solvabilidade.