

A Previdência dos Servidores do Estado

JOSÉ AUGUSTO SEABRA

Diretor do Departamento de Previdência
do I.P.A.S.E.

HÁ cerca de um ano, quando, por intermédio de vários jornais, se desenvolveu uma das maiores campanhas de quantas tem sofrido o IPASE, a administração dêste, em ofício ao Exmo. Sr. Ministro do Trabalho, datado de 21-5-43, depois de pôr à mostra o espírito da campanha e de analisar, uma por uma, tôdas as críticas articuladas, fêz referência à pretendida superioridade dos benefícios compreendidos no projeto de "plano único de previdência social" e assim concluiu :

"De fato, parece que, imediatamente após a promulgação da referida lei orgânica da previdência social, deverá ser examinada a possibilidade de assemelhação das normas do Decreto-lei n. 3.347, *atendidas as peculiaridades da classe dos servidores do Estado e dentro do ponto de vista de que estes não poderão ficar em situação inferior*, ponto de vista, aliás, que já foi sustentado pela atual administração do IPASE, quando obteve do Exmo. Sr. Ministro da Fazenda o necessário apoio à causa da aposentadoria dos extranumerários da União. (Vide exposição de motivos do D. L. 3.768, de 28-10-41)".

Nessa declaração, oficialmente feita pela atual administração do IPASE, encontram-se, em síntese, os dois princípios fundamentais a que obedece a legislação em vigor e a que deverá submeter-se qualquer reforma eventual :

- 1.º) o princípio da *peculiaridade da situação da classe dos servidores do Estado*, em meio às demais classes de trabalhadores ;
- 2.º) o princípio da *não inferioridade do seguro social do servidor do Estado*, em confronto com o que fôr erigido como padrão, pelo próprio Estado, para os servidores das atividades privadas.

O princípio da "peculiaridade" decorre da situação singular em que se encontra a classe dos

servidores do Estado, a qual, da mesma forma que, do ponto de vista da legislação do trabalho, está fora dos quadros sindicais (art. 220, parágrafo único, do Estatuto, e art. 7.º, alínea c, da Consolidação das Leis do Trabalho), também, do ponto de vista da legislação de previdência, está fora do regime orgânico da previdência social comum, que compreende, no mesmo sistema, a aposentadoria e a pensão. A aposentadoria do funcionário público é um benefício cuja concessão o Estado tem preferido financiar diretamente, reservando-se a liberdade de concedê-la não só por motivos de doença e de idade, como por outros de ordem administrativa ou política, cuja frequência escapa aos cálculos de probabilidades, que são o fundamento das organizações autárquicas de previdência social. Já as pensões, e outros benefícios por morte, sendo de custeio predeterminável em face das tábuas de mortalidade, e constituindo a parte do seguro social que é financiada pelos próprios segurados, representam um encargo que pode ser facilmente atribuído a um organismo autônomo, como é, no caso, o IPASE. Este, em relação à aposentadoria e com a mesma base matemática, pode ser incumbido da manutenção dos proventos devidos aos aposentados, mediante o pagamento, pelo Estado, do correspondente valor atual. Tal é a fórmula já estabelecida pelo D.L. 3.768, de 28-10-41, para a aposentadoria dos extranumerários, e que virá a ser adotada, provavelmente, para a de todos os funcionários a serem aposentados, senão mesmo para os que já o tenham sido. Com isso ficará aliviada a máquina burocrática do Estado, normalizando-se a sua despesa com inativos, sem sacrifício para a liberdade de iniciativa do Governo na concessão das aposentadorias.

Essa peculiaridade do seguro social do servidor do Estado, entretanto, não pode excluir, nem prejudicar, o princípio de que, sob o ponto de vista da previdência, o servidor do Estado não

deve ficar em situação inferior à dos outros trabalhadores. Uma tal inferioridade constituiria grave injustiça do Estado para com os propulsores da sua máquina administrativa, e legitimaria tôdas as reclamações, entre as quais se incluíam, por certo, as do autor destas linhas, que reúne à qualidade de funcionário público a responsabilidade de ser, há três anos, diretor do Departamento de Previdência do Instituto que, precisamente, tem “por finalidade primordial realizar o seguro social do servidor do Estado” (art. 2.º, do D.L. 2.865, de 12-12-40).

Até o advento do D.L. 3.347, de 12 de junho de 1941, que ocorreu três meses após a investidura da atual administração do IPASE, era inegável aquela inferioridade, no tocante aos benefícios por morte, conforme reconheceu o Ministro Waldemar Falcão na exposição de motivos do aludido decreto-lei, quando observou:

“A antiga instituição do pecúlio obrigatório, como benefício único no caso de morte do funcionário público federal, não se ajusta ao conceito da previdência social que, até aqui, por motivos diversos, não conseguiu envolver todos os servidores do Estado, cuja situação, neste particular, contrasta desfavoravelmente com a proteção legal proporcionada aos empregados das empresas particulares”.

No concernente à aposentadoria também se notava grande inferioridade, que atingia a todos os extranumerários, como se vê da exposição de motivos do DASP, sustentando o projeto do D.L. 3.768, de 28-10-41, onde se lê:

“Os extranumerários, porém, acham-se em situação de inferioridade, não só em relação à grande massa dos trabalhadores nacionais, como também — o que é mais grave — em relação a seus companheiros de serviço público.

Já se fez um progresso, é bem verdade, com a introdução de um regime de benefícios de família aplicável a todos os servidores do Estado. Mas êsses benefícios, que só se realizam com a morte do contribuinte, devem ser precedidos, logicamente, da aposentadoria, que ampara o trabalhador na invalidez e na velhice.

O problema, que se apresenta cada vez mais grave, reclama solução urgente”.

A solução veio com a concessão do direito de aposentadoria aos extranumerários, outorgado pelo referido D.L. 3.768, de 28 de outubro de 1941, sete meses após a investidura da atual adminis-

tração do IPASE, a qual, segundo informa a aludida exposição de motivos, “empenhada na solução do problema, entrou em contato direto com o Sr. Ministro da Fazenda e obteve de S. Excia. opinião favorável, manifestada pessoalmente”.

Está, portanto, consagrado o princípio da não inferioridade do regime de seguro social do servidor do Estado, evidenciando-se que para isso vem concorrendo a atual administração do IPASE.

No prosseguimento dessa orientação, para que o IPASE continue cumprindo a sua “finalidade primordial”, não deverão causar estranhezas, nem esmorecimentos, as negações, as críticas severas ou as animosidades que às vezes se manifestam em comentários nas repartições ou em gabinetes, em processos ou na imprensa.

Essa atitude de reação contra o IPASE e a sua legislação decorre, naturalmente, de uma série de contingências inelutáveis:

- 1) E' contingência própria de todo regime de contribuição obrigatória — sofrer a reação de considerável número de descontentes, pois de outra forma não seria necessária a obrigatoriedade, a qual, por si, já constitui uma fonte de descontentamentos;
- 2) é contingência própria de todo seguro de vida, particularmente dos pagáveis só em caso de morte, como são os “benefícios de família” — sofrer a reação dos que consideram sempre grande a contribuição e pequenos os benefícios, já que a contribuição pesa sobre o segurado, imediatamente, ao passo que o benefício só interessará a outrem, e em futuro que sempre parece distante, pois quase ninguém conta com a eventualidade de morte próxima;
- 3) é contingência própria de todo seguro social, que pressupõe a composição familiar média — mormente daquele cujo benefício cresce segundo o número de beneficiários, como o do IPASE — sofrer a reação dos que não têm qualquer dos beneficiários definidos na lei, pois êsses raramente contam com a hipótese de vir a modificar-se a sua situação de família, nem aceitam, como normal, o imperativo

de continuar contribuindo em proveito dos que têm famílias numerosas;

4) é contingência própria do IPASE, finalmente, sofrer em grau maior os efeitos de todas essas reações combinadas, e isto porque:

a) muitos segurados não vêem a aposentadoria como elemento integrante do seu seguro social, e, assim, têm a falsa impressão de que os outros trabalhadores, em troca de uma contribuição igual, ou menor, são mais beneficiados;

b) muitos segurados, contribuintes obrigatórios, atuam em elevadas esferas governamentais, sejam oficiais administrativos, técnicos, juristas, altos funcionários, enfim, dentre os quais numerosos jornalistas; e, como nem sempre se eximem da influência negativa de todas aquelas reações naturais, têm freqüentes oportunidades para exteriorizá-las, entre colegas, nas repartições; perante autoridades, nos gabinetes; em pareceres, nos processos, e em notas, ou campanhas, nos jornais.

Por outro lado, aqueles que se encontram em situação diversa, por contarem família numerosa e fazerem jus a benefícios excepcionalmente altos, esses não vêem porque exteriorizar, de público, a sua satisfação.

Não será, pois, de esperar-se uma opinião unânime dos servidores do Estado a favor do seu regime de previdência. Se, para se julgar qualquer coisa, é mister isenção, essa isenção mais se impõe em se tratando de seguro social, que somente poderá ser bem julgado por aqueles que forem capazes de fazer abstração do seu caso particular, para poder compreender o problema do ponto de vista da coletividade.

Colaborando com esses na justa apreciação do atual regime de previdência do servidor do Estado, e aproveitando esta oportunidade, que me é oferecida pela *Revista do Serviço Público*, passo a transcrever as notas taquigráficas, revistas, de duas preleções por mim realizadas em um curso de aperfeiçoamento dado aos empregados do IPASE, durante a primeira quinzena de setembro de 1943.

O ANTIGO "REGIME DE PECÚLIOS" E O ATUAL, DE "BENEFÍCIOS DE FAMÍLIA", DO IPASE

Sumário:

1. O antigo "regime de pecúlio. Híbrido de seguro social e privado. Precariedade do amparo. Caráter "associal" da "forma de pecúlio".

2. O novo regime de benefícios de família. Pensões, crescentes segundo o número de filhos, e um pecúlio especial. Influência da idade. Facilidades processuais.

3. A situação dos antigos segurados. Função complementar dos "pecúlios obrigatórios". Privilégio de manutenção dos prêmios primitivos.

Na preleção anterior, quando classificamos os diferentes ramos de seguro, expusemos as distinções existentes entre seguro privado e seguro social, apresentando este, ainda, em suas duas modalidades, denominadas: "seguro social do Estado" e "seguro social autárquico" (Vide "Revista do IRB", dezembro de 1943, fls. 40).

Exemplo de "seguro social autárquico" é o proporcionado pelo IPASE. Para seu estudo, devemos distinguir a fase anterior ao Decreto-lei n.º 3.347, de 12 de junho de 1941, — seja a do "regime de pecúlio", e a inaugurada por esse Decreto-lei, sob a denominação de "regime de benefícios de família".

I — O ANTIGO "REGIME DE PECÚLIOS"

O regime de pecúlio teve origem na Lei n.º 5.128, de 31 de dezembro de 1926, que criou o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, mais tarde denominado Instituto Nacional de Previdência — I.N.P. (Decreto n.º 24.563, de 3-7-34), e, finalmente, convertido em Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado — IPASE (D.L. 288, de 23-2-38; 970, de 21-12-38, e 2.865, de 12-12-40).

Assim como na adoção da forma autárquica revelou o legislador de 1926 o sentido de reação contra o descontrole administrativo e econômico do antigo Montepio Civil, fechado havia 11 anos, na adoção do "regime de pecúlios" revelou também o legislador idêntica reação contra a falta de base técnico-atuarial do regime de contribuições e benefícios do mesmo Montepio.

Híbrido de seguro social e privado

Extremando-se nesse espírito de reação contra o desequilíbrio matemático do antigo Montepio Civil, o regime de pecúlio, iniciado em 1927, se não incorreu em vício oposto, constituiu, sem dúvida, um híbrido de seguro social e privado. Tinha, de fato, esse regime, de seguro social apenas a iniciativa do Estado, a amplitude, por abranger toda uma coletividade, e a obrigatoriedade da contribuição. De seguro privado, por outro lado, tinha ele a *iniciativa individual* para a inscrição, com escolha entre planos de vida diferentes; a contribuição sob a forma de *prêmios*, essencialmente individualista, por depender da idade do contribuinte, o que, impedindo o automatismo

das averbações em fôlha, impunha como sistema aquela *iniciativa individual*; e, por fim, a própria *forma de pecúlio*, ou de seguro de capital, pagável de uma só vez, com a eventual conversão em pensão após a morte do contribuinte, conforme as condições de idade do beneficiário, tudo segundo as bases individualistas do seguro privado, sem aquele favorecimento às famílias numerosas por conta dos segurados de composição familiar abaixo da média, como é próprio do seguro social.

O regime de custeio sob a forma de "prêmios" e de benefícios sob a forma de "pecúlio", adotado pelo legislador de 1926, foi sábio, certamente, para aquela fase de transição, em que se passou de um "seguro social do Estado", de contribuição deficiente, para um "seguro social autárquico", de auto-suficiência. Tal transição teria sido politicamente difícil se se houvessem mantido as formas anteriores, mais sociais, de "contribuição" e de "pensões", deixando-se fácil o confronto com as do antigo Montepio Civil. As pensões teriam, então, que parecer irrisórias, se as contribuições fossem equivalentes, e o confronto causaria celeuma, fácil de se avaliar quando se sabe que ainda hoje, não obstante a maior vulgarização da matéria, não falta quem pretenda invocar as pensões do mesmo Montepio Civil, para compará-las com as concedidas pelo IPASE.

Precariedade do amparo

Com essa virtude, de dificultar o inoportuno confronto com as pensões do Montepio Civil, não deixou, porém, o antigo regime de pecúlio de representar um amparo muito precário, pela inegável insignificância do seu montante, em consequência do baixo nível em que se preferiu estabelecer o prêmio; insignificância que hoje se evidencia quando se cogita da conversão em pensões, que, salvo opção em contrário, é determinada pela lei vigente.

Caráter "associal" da "forma de pecúlio"

Essa precariedade do amparo mais se acentuava pelas características "associais" próprias da "forma de pecúlio". A expressão "associais", se é neologismo, aí fica para adjetivar, em seguro, o que não é próprio do social, como, no caso, as condições referidas, que se traduziam em pendências jurídicas, dificuldades processuais e problemas financeiros para os beneficiários.

De fato, o pecúlio, que não podia, em regra, ser pago a um único beneficiário, constituía uma espécie de monte partilhável, ressentindo-se, comumente, das complicações das heranças, dos problemas de direito sucessório e das questões de direito de família. As controvérsias sobre casamentos, as alegações de ilegitimidade de filhos, as investigações de paternidade, os conflitos entre beneficiários, enfim, no sentido de uns excluírem os outros, eram questões que ocorriam com frequência. Tais questões só se alimentavam pelo fato de haver uma importância a receber, de uma só vez, de 10 ou 20 mil cruzeiros, bastante para levar as partes litigantes a constituírem advogados. Suscitavam-se, dessa forma, longos debates jurídicos, que jamais tiveram lugar em qualquer outra entidade de seguro social, onde o regime é o de "pensões mensais", cuja forma de pagamento não dá margem para se alimentarem tais pendências.

Resultavam, assim, dificuldades processuais insuperáveis, acontecendo muitas vezes que a autoridade, no antigo I.N.P., ficava perplexa em face do processo, ou em atitude de ilimitada expectativa, pois os litigantes eram remetidos para a justiça comum, competente para dirimir a controvérsia. Sob este aspecto, o pecúlio era pior do que uma herança, pois, de um lado, este se relacionava com pessoas, na maioria, de poucos recursos e com situação civil naturalmente menos regular do que a daqueles que costumam comparecer em juízo; de outro lado, a habilitação ao seu recebimento se processava obrigatoriamente neste Instituto, o qual não tinha, entretanto, competência para resolver em matéria de sucessões, não podia adotar o rito nem os prazos especiais dos inventários, nem contava com o repouso da sentença passada em julgado. Para se alcançar a gravidade do problema, bastará ter-se em vista que, no caso, não se tratava de pensão, que a todo tempo poderia ser suspensa ou corrigida, mas sim de pecúlio, que uma vez pago não se reaveria jamais. Daí o perigo de se pagar mal, de se pagar duas vezes; daí a impossibilidade de se facilitar em matéria de provas, por vezes difíceis; daí as delongas incontáveis, causadas por fatos dos próprios contribuintes, ou dos beneficiários, e que, não obstante, redundavam em críticas geralmente injustas às administrações e aos empregados do Instituto. De tal gravidade se tornou esse problema processual que o Decreto-lei n.º 3.347 teve de enfrentá-lo com disposições sumárias, assim justificadas na exposição de motivos do Ministro Valdemar Falcão:

"Quanto aos pecúlios obrigatórios em vigor, contém, ainda, o ante-projeto disposições de caráter urgente para a solução final de numerosos processos de habilitações, que se acumulam sem solução possível em tempo útil, dentro da legislação vigente".

Outra característica "associal" da "forma de pecúlio" residia, indiscutivelmente, nos problemas financeiros que eram criados para os beneficiários. Estes quando recebiam a importância do pecúlio, ou da sua cota-parte, muitas vezes já estavam comprometidos por honorários de advogados ou outros débitos particulares. Mesmo quando assim não estavam, viam-se a braços com o problema de evitar que a pequena soma, deixada pelo *de cujus*, se extinguisse rapidamente. Era o problema de se aplicar a importância, de uma cota-parte que raramente passava de 10 mil cruzeiros, de forma a assegurar-se uma renda mensal constante. E' certo que o legislador de 1926, reconhecendo a dificuldade desse problema, dispôs que, tratando-se de beneficiário do sexo feminino, suposto de menores aptidões em finanças, a importância da cota-parte não seria paga de uma só vez, mas sim já em forma de pensão mensal. Tal medida de proteção compulsória, no entanto, foi suprimida pelo Decreto n.º 24.563, de 3-7-34, em face do qual ficaram todos os beneficiários, sem distinção de sexo, com o problema financeiro de aplicação das pequenas importâncias de suas cotas-partes de pecúlio.

Todos esses aspectos "associais" e aquelas características de seguro privado, que concorriam para o assinalado

hibridismo do "regime de pecúlios", encontraram solução no D.L. 3.347, de 12-6-41, que instituiu o chamado "regime de benefícios de família".

II — O NOVO REGIME DE BENEFÍCIOS DE FAMÍLIA

De acôrdo com a observação feita pelo Ministro Valdemar Falcão na exposição de motivos do D.L. 3.347, de 12-6-41, êste veio preencher uma lacuna na previdência do servidor do Estado, "corporificando o programa de seguro social esboçado pelo D.L. 2.865, de 12-12-40, na parte realizável sem ônus para o Tesouro Nacional".

Pensões, crescentes segundo o número de filhos, e um pecúlio especial

Abstraída a questão dos montantes, cujo exame faremos dentro em breve, ficou o servidor do Estado, com o novo regime, amparado por um sistema de pensões, em caso de morte, análogo ao do velho Montepio Civil e ao da generalidade das modernas instituições de previdência social, apresentando, sobre êsses, de cuja experiência se aproveitou, a superioridade de compreender também um pecúlio especial, para as primeiras despesas dos beneficiários, e a originalidade de obedecerem as pensões ao princípio de cotas independentes, que se multiplicam pelo número de filhos, em vez de consistirem em uma importância única, partilhável pelos beneficiários.

As pensões, de acôrdo com o disposto no art. 3.º do citado D.L. n.º 3.347, são de duas espécies: — uma pensão vitalícia, para a viúva ou viúvo inválido, ou, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo, para a mãe viúva ou o pai inválido; outra — pensão temporária, para cada filho e enteado, sem distinção de sexo, ou para cada irmão órfão de pai e sem padrasto, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo, sem filhos nem enteados, sendo sempre a pensão devida até a idade de 21 anos ou, no caso de filho ou enteado inválido, enquanto durar a invalidez.

A importância das pensões e a do pecúlio especial, de acôrdo com as tabelas respectivas, variam conforme o salário-base do segurado, seja aquêle que haja servido de base para a sua contribuição de 5%, variando também conforme a idade com que haja êle iniciado essa contribuição. Assim, quanto maior fôr o salário-base e quanto menor a idade inicial, maiores serão as importâncias dos benefícios.

Influência da idade

A influência da idade do segurado no montante do benefício não se confunde com a que se verificava no regime anterior, de pecúlios, em que a idade não influía no benefício e sim na contribuição, que se fazia sob a forma de prêmio. Agora a contribuição não varia com a idade, o que varia é o fruto dessa contribuição — o benefício, que é maior para aquêles que começam a contribuir com menos idade e que, assim, provavelmente contribuirão durante maior tempo.

Êsse critério foi o preferido em virtude do exame do caso especial da massa dos servidores do Estado, que

atravessa uma fase de renovação graças ao grande afluxo de elementos moços que ultimamente têm ingressado no serviço público, através dos concursos do DASP. Aliás, a regra será sempre a admissão, e mesmo a maioria dos aumentos, com idade baixa, conforme demonstra a estatística. A grande massa é que seria prejudicada se se adotasse o critério comum, nas outras instituições de seguro social, de se fazer o chamado "nivelamento da idade", em favor dos mais velhos. A lei, visando um programa permanente, não se deixou influenciar, na sua essência, pela situação transitória daqueles que encontrou já idosos, situação que, como veremos adiante, foi atendida por forma especial, sem o referido "nivelamento", prejudicial para os mais moços.

Facilidades processuais

Além de se reintegrar o seguro social do servidor do Estado nas características fundamentais dêsse seguro, extinguiu-se a fonte de pendências jurídicas e de dificuldades processuais. Nêste ponto, sobre as facilidades próprias do regime de pensões, ainda se contam as decorrentes da independência das cotas, o que afasta o interesse de um beneficiário em eliminar o outro e dispensa a autoridade de aguardar que todos se habilitem, uma vez que não há "partilha" a fazer. O espírito de simplificação processual da nova lei, entretanto, não se satisfaz com essas vantagens, de si enormes em face do que ocorria anteriormente. Foi mais longe, conferindo plenos poderes à autoridade administrativa, com a estipulação contida no § 2.º do art. 3.º do D.L. 3.347, que dispõe:

"nos processos de habilitação exigir-se-á o mínimo de documentação necessário, a juízo da autoridade a quem caiba conceder a pensão, e, concedida esta, qualquer prova posterior só produzirá efeito da data em que fôr oferecida em diante, uma vez que implique na exclusão de beneficiário".

Graças àquelas circunstâncias e a êsse preceito legal, o início do pagamento das pensões pode se verificar hoje dentro dos trinta dias seguintes ao da morte do segurado, e isto se tem feito mesmo nos Estados mais longínquos.

Em relação ao pecúlio especial, que representa uma verba para ajudar a família a se ajustar à nova situação criada pelo desaparecimento do seu chefe, o mesmo sentido de solução rápida se nota na lei, pois o pagamento será feito a qualquer pessoa que o segurado haja nomeado, em fórmula própria do IPASE; ou, se não a houver nomeado, far-se-á ao cônjuge sobrevivente, cuja habilitação se reduzirá à entrega da certidão de casamento, se esta ainda não estiver no "dossier" do segurado, e da prova de óbito dêste. Fácil será, assim, a liquidação do pecúlio especial dentro das quarenta e oito horas seguintes à do óbito, bastando, para tanto, que o segurado haja feito a declaração de beneficiário, nos termos das Instruções 32-42, publicadas no *Diário Oficial* de 29-10-42. Isto sem se falar nos casos, já sem conta, em que o pagamento é precipitado, no todo ou em parte, constituindo o cognominado auxílio-funeral de "corpo quente", quando se trata

de modestos servidores mortos em meio de simples conhecidos, ou de parentes sem posses, que buscam nos órgãos locais do IPASE recursos para a realização do enterroamento.

III — A SITUAÇÃO DOS ANTIGOS SEGURADOS

Adotou a lei, em favor dos beneficiários dos segurados que contassem mais de 40 anos de idade na data da sua publicação, uma tabela de benefícios majorados. Nos termos do art. 20 do D.L. 3.347, essa é uma concessão especial conferida exclusivamente aos que, com idade superior, já estivessem em exercício na data da lei, não se aplicando, assim, aos admitidos posteriormente.

Função complementar dos "pecúlios obrigatórios"

Aliás, esses segurados idosos, já em exercício, não contarão apenas com a bonificação da referida tabela especial: contarão, ainda, com a melhoria decorrente do antigo pecúlio, para que vinham contribuindo. De sorte que, se por um lado os contribuintes do regime anterior têm a seu desfavor a idade, por outro têm a compensação do benefício adicional constituído pela contribuição que fizeram na base da idade baixa com que se iniciaram no serviço público. Sem dúvida, poderia a lei adotar outra solução, com idêntico resultado. Poderia, por exemplo, bem feitos os cálculos, fazer a substituição pura e simples de um regime de previdência por outro, declarando que todos os segurados em exercício seriam considerados como tendo a idade inicial, a idade moça, e que as reservas correspondentes às importâncias com que haviam contribuído para o antigo pecúlio obrigatório passariam a constituir um fundo impessoal para indenizar o IPASE do ônus criado por esse retrocesso à idade baixa. Tal solução, entretanto, se possível atuarialmente, poderia representar desvantagem para muitos que, com o serem atualmente idosos, talvez não tivessem nenhum dos beneficiários compreendidos no seguro social. Além disso, semelhante solução teria também o inconveniente de representar um contraste muito violento com o acentuado individualismo do regime em que foram pagas as referidas contribuições.

Respeitando esse individualismo e fugindo a uma fórmula drástica, que poderia ser acusada de lesiva, preferiu a lei declarar que o antigo pecúlio obrigatório, ou o seu valor saldado, seria convertido em pensões complementares das resultantes da nova contribuição (art. 13), representando, assim, praticamente, uma redução da idade dos antigos segurados. Se esse acréscimo de pensão é pequeno, esta pequenez traduz o que representava o pecúlio assegurado pelo regime anterior, nada significando contra o novo regime.

Opção pela forma de pecúlio

Essa conversão em pensões adicionais, de resto, em respeito ainda àquele individualismo, poderá deixar de ser feita uma vez havendo manifestação em contrário, pelo contribuinte, a quem se ressalvou o direito de "opção pela forma de pecúlio" (O. F. P. — art. 14). Feita essa opção, ou não cabendo ela, por inexistência de beneficiários de pensão, o pecúlio será pago, de uma só vez,

ao beneficiário livremente declarado; ou, não o havendo, ao cônjuge sobrevivente; ou, ainda, também não havendo cônjuge, aos herdeiros ou legatários na forma da lei civil, mediante, só nesta última hipótese, a apresentação de alvará judicial, expedido pelo Juízo da sucessão.

Relativamente à conveniência, ou não, de semelhante opção, bem como aos seus efeitos, encontrarão os interessados minuciosos esclarecimentos nas referidas Instruções 32-42, publicadas no *Diário Oficial*, de 29-10-942, e em avulsos. Essas instruções também cogitam da declaração de beneficiários, que deverá ser feita, na forma indicada, sempre que o segurado não desejar a referida conversão em pensão, optando pela forma de pecúlio.

Privilégio de manutenção dos prêmios primitivos

Além de ficarem, pelo exposto, as reservas dos "pecúlios obrigatórios", já constituídas, como elementos de acréscimo dos benefícios que, segundo o novo regime, serão deixados pelos antigos segurados, a esses foi proporcionado, ainda, o privilégio de continuarem contribuindo para os referidos pecúlios, nas bases anteriores, só não o fazendo aqueles que pedissem a "cessação do pagamento de prêmios" (C. P. P. — art. 12). Tal caráter de privilégio, amplamente divulgado na época da publicação da lei, se evidencia desde que se observe que ficou de manutenção facultativa um seguro com os mesmos prêmios que vigoravam quando se tratava de seguro obrigatório. Como todos sabem, o seguro obrigatório, em tese, é mais barato do que o facultativo. Com a obrigatoriedade são incluídos os bons e os maus riscos, isto é, não só aqueles que têm interesse evidente no seguro, sejam os doentes, os casados e, especialmente, os de prole numerosa, mas também aqueles que voluntariamente não contribuiriam, os que se consideram sadios, os solteirões e os sem filhos. À custa destes, dos bons riscos, é que o seguro social se torna possível, em favor dos maus riscos, representados por aqueles que isoladamente não poderiam custear o seguro, mesmo reduzido, para sua família. Pois bem: tornando facultativa a contribuição para o antigo pecúlio, a lei sujeitou o IPASE a ficar sem os bons riscos, arcando apenas com os maus, como se fôsse um seguro privado, sem qualquer majoração dos prêmios. Em face disso e atendendo ao indiscutível interesse, de ordem social, que esse favor da lei representava para os seus segurados, foi grande o esforço desenvolvido pelo IPASE no sentido de serem mantidas as contribuições para pecúlio, cumulativamente com a relativa aos novos benefícios de família, tendo sido, graças a esse esforço, pequeno o número dos que pediram a "cessação do pagamento de prêmios" (C. P. P.). Assim, a grande maioria dos antigos contribuintes se valeu da concessão de manter o pecúlio, facultativamente, com os mesmos prêmios do tempo da obrigatoriedade.

Outros aspectos do atual regime de previdência dos servidores do Estado serão abordados na próxima preleção, quando teremos oportunidade de fazer o confronto do seguro social do IPASE com o proporcionado pelas demais instituições oficiais de previdência, analisando todas as críticas até aqui feitas contra o regime de benefícios de família instituído pelo D.L. 3.347, de 12-6-41.

O MONTANTE DOS "BENEFÍCIOS DE FAMÍLIA", DO IPASE, E AS CRÍTICAS A RESPEITO FORMULADAS

Sumário :

1. O montante dos "benefícios de família" instituídos pelo D.L. 3.347, de 12-6-41. Críticas surgidas na imprensa.

2. Relação entre os benefícios e a contribuição. Possibilidade de nova avaliação atuarial.

3. Confronto com os benefícios das outras instituições. O Montepio Civil.

4. Confronto com os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões. Diversidade de contribuições e benefícios. O projeto de "plano único".

5. Confronto com o "plano único". Análise dos custos. O período de carência. O pecúlio especial. Comparação das pensões. Diversidades não avaliadas. Princípios divergentes: a dependência econômica, a liberdade de designar, o casamento da beneficiária.

6. Conclusão dos confrontos. Oportunidade para uma revisão. Uma condição inerente ao seguro social: no plano do IPASE, no "plano único", no "Plano Beveridge". Função suplementar do seguro privado.

Na preleção anterior fizemos a explanação do "regime de benefícios de família" instituído pelo Decreto-lei número 3.347, de 12-6-41, deixando para abordar hoje a questão do montante desses benefícios, por desejarmos fazer, ao mesmo tempo, a análise das críticas que têm aparecido na imprensa a êsse respeito.

I — O MONTANTE DOS "BENEFÍCIOS DE FAMÍLIA"

Já tivemos ocasião de assinalar que os referidos benefícios são tanto maiores quanto menor é a idade inicial do segurado; já mostramos que o caso transitório dos que contavam idade avançada, na data da lei, foi atendido por disposições especiais da mesma lei; já frizamos que a lei, nas suas disposições permanentes, tem em vista a composição normal da massa dos servidores do Estado, cuja atividade, no serviço público, em regra se inicia, hoje quase que exclusivamente por intermédio dos cursos do DASP, entre as idades de 18 e 30 anos, estando a idade-moda, conforme estatística já levantada, para as admissões e os acréscimos de salário-base, em conjunto, entre 24 e 25 anos.

De acôrdo com as tabelas anexas ao D.L. 3.347, o segurado com a idade inicial moda, de 25 anos, deixará os seguintes benefícios, decorrentes da sua contribuição de 5%, para um salário-base de Cr\$ 1.000,00 :

a) pecúlio especial	5.587,00 (558 %)
b) pensão mensal vitalícia, (normalmente, para a viúva ou, na falta, para a mãe do segurado) ..	211,00 (21,1 %)

c) pensão mensal temporária para cada filho, crescente aos 6 e aos 12 anos, quando se fixa em	84,00 (8,4 %)
---	----------------

Críticas surgidas na imprensa

Com referência a êsses benefícios, surgiram em alguns órgãos da imprensa, há meses, críticas veementes, em tom de campanha, ora se acusando o seu montante de pequeno em face da contribuição cobrada, dita excessiva, ora se pretendendo deprimí-los em confronto com os que são conferidos pelas demais instituições oficiais de previdência, tais como o antigo Montepio Civil e os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

II — RELAÇÃO ENTRE OS BENEFÍCIOS E A CONTRIBUIÇÃO

A acusação de serem os benefícios pequenos em face da contribuição é por demais simplista, e já havia sido prevenida no comunicado que publicamos em todos os jornais e em avulsos, em meados de 1941, assim orientando a opinião leiga :

"A correspondência entre o montante da contribuição e dos benefícios foi estabelecida matematicamente, com base nos elementos apurados, mediante o recenseamento geral do funcionalismo, pela Comissão Organizadora do IPASE. Desta sorte, firmada a relação matemática, poderiam os benefícios ser maiores se, por exemplo, se fixasse a contribuição em 6 ou 7%. Preferiu o Governo, entretanto, limitar em 5% a de caráter obrigatório, deixando facultativa a contribuição suplementar para os que pretenderem benefícios superiores ou especiais.

Não é, portanto, matéria opinativa o fato de serem os benefícios grandes ou pequenos e a contribuição elevada ou reduzida. Sem dúvida, os interessados imediatistas preferirão sempre benefícios maiores e contribuições menores, não tendo em vista a necessidade do equilíbrio técnico da instituição, que terá de pagar amanhã os benefícios hoje prometidos".

Aliás, nesse mesmo sentido de serena orientação dos interessados, se manifestaram, então, vários órgãos da imprensa, quando ainda não se deflagrara a referida campanha, destacando-se o editorial do *Jornal do Brasil*, de 15 de junho de 1941, que concluiu por esta forma judiciosa :

"Há muita gente que só pensa na contribuição do funcionário e acharia excelente qualquer fórmula que aliviasse o orçamento do servidor, ainda que à custa da segurança da organização. Convenhamos, porém, que não poderão pensar dêsse modo os que realmente desejam uma situação futura de tranquilidade para a sua família e que só poderão encontrar essa tranquilidade na estabilidade e pujança da instituição seguradora".

Dentro desse critério de equilíbrio técnico e fixada atuarialmente a relação entre a contribuição e os benefícios, estes só poderiam ser maiores se a União concorresse também para esse fim ou se os descontos fossem, digamos, de 7% do salário em lugar de 5% apenas. A União, entretanto, está arcando com o custeio da aposentadoria dos seus servidores, encontrando-se explícito na exposição de motivos do D.L. 3.347, que os benefícios por morte, instituídos, representam aquilo que é *"realizável sem ônus para o Tesouro Nacional"*. Com referência à contribuição, foi a de 5% considerada a conveniente: nem excessiva, tanto que já era a constante do projeto de lei n.º 178 de 1921, que chegou a ser aprovado pela Câmara dos Deputados; nem por demais pequena, mas sim razoável, atendendo-se à obrigatoriedade, como consta da referida exposição de motivos, que assim se expressou:

"Uma vez que se trata de previdência de caráter obrigatório, preferiu-se, no ante-projeto, apoiá-la em uma contribuição relativamente módica, como seja o desconto de 5%".

Consequentemente, fixada a contribuição em 5% e se os benefícios que esta contribuição permite são os constantes das tabelas em vigor, de acordo com a apuração atuarial feita pela Comissão Organizadora do IPASE, não podem ser construtivas as críticas, sem fundamento técnico, dos que acusam de pequenos os benefícios em face da contribuição.

Possibilidade de nova avaliação atuarial

Só uma nova apuração técnica poderá permitir qualquer revisão, corrigindo desvios que acaso se tenham verificado na composição ou no comportamento da massa dos servidores do Estado. Essa revisão é prevista em todos os regimes de previdência social, recomendando-se, em regra, de cinco em cinco anos. No IPASE o recenseamento originário data de 1938, mas a lei que nele se baseou só começou a vigorar em 1941. Não obstante, em 1944 deveremos realizar outro censo geral, para efeito da aludida revisão e exame da possibilidade de alguma melhoria no plano de benefícios.

III — CONFRONTO COM OUTRAS INSTITUIÇÕES

A inferioridade dos benefícios proporcionados pelo IPASE, em face dos concedidos pelas demais instituições de previdência social, foi outra tecla batida pelos críticos que empreenderam a aludida campanha de imprensa; mas neste ponto, igualmente, as críticas nunca passaram de simples alegações, desacompanhadas de qualquer elemento de prova, capaz de revelar, pelo menos, isenção.

O Montepio Civil

Houve, mesmo, os que, armando ao efeito, chegaram a censurar o regime de pensões do IPASE por inferior ao do antigo Montepio Civil, não obstante a notoriedade da história daquele montepio e de seus congêneres. Para prevenir a hipótese remota de haver alguém que não conhecesse essa história, a ela fizemos alusão no referido comunicado, divulgado em 1941 em todos os jornais e em avulsos, no qual frizamos:

"Essa necessidade de equilíbrio técnico, no que toca aos benefícios de família do funcionalismo civil da União, é proclamada há mais de 20 anos, desde quando, por falta de tal equilíbrio e uma vez que a União não pôde arcar com o *deficit* resultante, foi extinto o regime do antigo Montepio Civil".

Também nessa advertência fomos acompanhados pelo já referido editorial do "Jornal do Brasil", de 15-6-941, nos termos seguintes:

"Houve tempo em que somente os funcionários públicos tinham o privilégio de um seguro pensão. Era a fase do montepio, que tão fortemente onerava os cofres públicos, pela absoluta falta de correspondência entre as contribuições do funcionário e as responsabilidades crescentes da instituição. Foi mesmo essa desproporção que motivou as campanhas contra o montepio, campanhas movidas pelos defensores do equilíbrio orçamentário. Não havia meio de equilibrar as despesas e as receitas do Estado com o ônus enorme dos inativos e dos pensionistas, quando as contribuições deixavam de lado qualquer cálculo atuarial. Nem havia mesmo, na instituição, preocupação nesse sentido. Não havia estudos tendentes a oferecer bases concretas ao sistema das pensões".

Para que fique definitivamente prejudicada a invocação do Montepio Civil, vamos trazer aqui o depoimento de três ilustres estadistas da República.

São do Ministro Bernardino de Campos, no Relatório do Ministério da Fazenda de 1898, as expressões seguintes:

"No regulamento de 1890 não se encontra nenhuma dessas bases para a organização que estabelece; não há proporção entre a contribuição e a pensão, nem simulacro disto. Daí a convicção de que é necessário, quanto antes, reformatar a viciosa organização de pensões".

Mais incisivo, nesse sentido, foi o veto oposto pelo Presidente Rodrigues Alves ao projeto de lei da Câmara dos Deputados, que reabria o Montepio Civil, não obstante prevísse esse projeto o aumento das contribuições. Foram as seguintes as razões do veto presidencial:

"O montepio obrigatório dos empregados públicos civis da União foi criado em bases tão insuficientes e frágeis, que em menos de um decênio seus *deficits* crescentes ameaçaram de pesados ônus os cofres públicos. O projeto de lei que reorganiza esta instituição, vasado nos mesmos moldes falsos e empíricos, não lhe garante estabilidade... A reforma, pois, não harmonizando os interesses dos beneficiados com os do Tesouro, não consulta os nacionais e não deve ser convertida em lei".

Antônio Carlos, como relator do parecer da Comissão de Finanças sobre o projeto n.º 178, de 1921, da Câmara dos Deputados, assim depôs:

"O ponto substancial de qualquer organização dessa natureza está, de um lado, na forma relativa a jóias e contribuições, jamais perdendo de vista a idade do contribuinte; e de outro, na instituição de benefícios segundo bases que terão de decorrer do critério fixado para o *quantum* daquêle concurso pecuniário. Sacrificado êsse ponto substancial que teria de ser atendido nos termos da teoria dos seguros de vida, haveria apenas soluções arbitrárias e empíricas. E por haver sido construído em bases assim caracterizadas é que o montepio de 1890 foi suspenso".

Diante de depoimentos assim eminentes, não será possível reconhecer-se espírito construtivo, nem mesmo boa fé, em quantos ainda pretendam invocar as pensões do velho Montepio Civil para termo de comparação com as concedidas pelo IPASE ou qualquer outra moderna instituição de seguro social.

IV — CONFRONTO COM OS INSTITUTOS E CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

Em referência à alegada inferioridade dos benefícios concedidos pelo IPASE em confronto com os outorgados pelos diferentes Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, deveriam os críticos ter-se dado a um mais detido exame da questão, pois também em 1941, em outro comunicado publicado em todos os jornais e em avulsos, assim os advertimos quanto à complexidade da matéria:

"A comparação entre êsses "benefícios de família" e as pensões dos Institutos e Caixas não se poderá fazer sumariamente, em face da diversidade dos planos, proveniente da evolução do seguro social. A pensão, nas Caixas, depende do número de anos de serviço do segurado, sendo, assim, reduzida para os que morrem após pouco tempo de trabalho. Nos Institutos, cuja legislação é mais recente, como o dos Comerciairos, reformado em 1940, já a pensão não depende do tempo de serviço, mas apenas de um período de carência, isto é, de haver o segurado contribuído durante um prazo determinado. No IPASE já não há período de carência, vale dizer: o segurado, desde que tenha pago a contribuição de agosto, morrendo em setembro deixará a mesma pensão que deixaria se, com o mesmo vencimento, falecesse daqui a dez anos. Por outro lado, nos referidos Institutos e Caixas, a pensão total será sempre a mesma quer o segurado deixe viúva com um filho ou com seis, ao passo que no IPASE a pensão total será tanto maior quanto mais numerosos forem os filhos, legítimos ou não. Acresce, ainda, que os benefícios de família, no IPASE, não compreendem só a pensão, mas também um pecúlio especial, a ser pago de uma só vez".

Em face dessa heterogeneidade dos planos de benefícios e das bases de contribuição, qualquer confronto teria

de ser precedido de um trabalho preparatório análogo à chamada "redução ao mesmo denominador", para a comparação de diferentes frações.

Diversidade de contribuições e benefícios

A contribuição dos segurados, nas Caixas de Aposentadoria e Pensões, varia de 3 a 5%, sendo em muitas de 4% e estando elevada a 5% em diversas. Em tôdas, porém, é cobrada ainda uma jóia, de um mês de salário, o que representa, tomando-se por exemplo a arrecadação de 1942 em diversas Caixas em que a mensalidade é de 3%, o acréscimo de 1% na contribuição. Assim, a contribuição menor é, em verdade, de 4%. Nos Institutos a mesma diversidade se verifica, cobrando o dos Marítimos, o dos Industriários e o dos Transportes e Cargas — 3%; o dos Comerciairos — 4%; o dos Estivadores — 5% e o dos Bancários — 5 a 8%.

Em relação aos benefícios, a diversidade entre os Institutos e Caixas é tal que torna difícil uma síntese. Abstraída a assistência médico-hospitalar, que em uns é prestada e em outros não, nota-se de comum o período de carência, que, em regra, é nas Caixas de 5 anos e nos Institutos de 3 anos, havendo casos em que se reduz a 18 meses. O benefício principal, de interesse para a comparação, é a pensão por morte, que é sempre igual à metade da aposentadoria, sendo esta dependente do tempo de serviço, ou de contribuição, com o máximo variável de 60 a 85% do salário-base.

Nêste ponto se distingue, desde logo, um aspecto particular para o confronto: um segurado, com o salário de mil cruzeiros, depois de vários anos, deixaria em um Instituto ou Caixa, com o coeficiente de 70%, a pensão máxima de Cr\$ 350,00, qualquer que fôsse o número de filhos; já no IPASE, com um mês apenas de serviço, a pensão seria de Cr\$ 211,00 para a viúva e 84,00 para cada filho, seja o total de Cr\$ 379,00 se fôssem dois os filhos, 463,00 se fôssem três; 547,00 se quatro, e assim sucessivamente, além do pecúlio especial de mais de Cr\$ 5.000,00.

O projeto de "plano único"

Essa originalidade da pensão crescente com o número de filhos, trazida ao seguro social brasileiro pela legislação do I.P.A.S.E., também consta do projeto de "plano único" elaborado pelo Conselho Atuarial do Ministério do Trabalho. Trata-se de importante estudo feito justamente com o objetivo de uniformizar, em termos ideais, aquela variedade de planos dos Institutos e Caixas, representando, assim quanto a êsses, com melhorias, a "conversão ao mesmo denominador" a que aludimos.

Poderemos, portanto, evitando cotejos com qualquer determinada instituição, partir dêsse "plano único", que também foi exaltado pelos críticos como sendo muito superior ao do I.P.A.S.E., a fim de alcançarmos o objetivo de um confronto concludente.

V — CONFRONTO COM O “PLANO ÚNICO”

De acôrdo com o publicado na “Revista Brasileira de Atuária”, de julho de 1941, o “plano único”, elaborado pelo Conselho Atuarial do Ministério do Trabalho, estabelece:

- a) contribuição variável de 4 a 6 %, com fixação inicial em 4,5 % do salário-base;
- b) aposentadoria por invalidez, na base de 60 a 80 % de salário médio dos últimos 5 anos, fixado essa base inicialmente em 70 %;
- c) aposentadoria por velhice, equivalente à da invalidez aos 65 anos de idade;
- d) auxílio-doença, no caso de invalidez temporária;
- e) auxílio-natalidade, igual a 60 % de um salário-base;
- f) auxílio-funeral, igual à importância de um salário-base;
- g) pensão aos beneficiários;
- h) pecúlio, no caso de não caber pensão.

Análise dos custos

Segundo as bases técnicas do plano, os benefícios enumerados entre os quais não se inclui a assistência médico-hospitalar, que só será prestada mediante contribuição especial, serão custeados pela contribuição tripla de 4,5 % sobre os salários-base, paga pelo segurado, pelo empregador e pelo Estado, no total de 13,5 %. Os benefícios pagáveis durante a vida do segurado, sejam as aposentadorias, os auxílios-doença e os auxílios-natalidade, bem assim o auxílio-funeral, podem ser levados à conta de soma das contribuições do empregador e do Estado, no total de 9 %, da mesma forma que, para os servidores públicos, a União, assumindo os encargos de empregador e de Estado, responde, igualmente, pelo custeio da aposentadoria; do auxílio-doença, sob a forma de licença para tratamento de saúde; do auxílio-funeral, também de um mês de salário, e de parte da assistência médico-hospitalar, já representada pelo Hospital dos Servidores do Estado, em término de construção. Assim, a contribuição do segurado, de 4,5 %, fica correspondendo, no “plano único”, ao benefício da pensão, embora exceda um pouco a essa taxa o prêmio puro, encontrado na avaliação atuarial, com o acréscimo da parte proporcional dos carregamentos, para administração e outros. O chamado “pecúlio”, compreendido no “plano único”, não deverá ser aqui considerado, por não constituir, a rigor, um benefício, uma vez que não representa nenhum risco avaliável; ao contrário, só terá lugar quando não couber pensão, por não haver decorrido o perigo de carência, e representará apenas a reversão de 2/3 das contribuições totais recebidas, sejam a do empregado e a do empregador, com os juros de 4 % ao ano.

Depois dessa ligeira análise para a homogeneização dos planos, temos os seguintes elementos susceptíveis de confronto:

- a) *benefícios do plano do I.P.A.S.E.*: sem período de carência — pecúlio especial e pensão, para uma contribuição de 5 %;

- b) *benefícios do “plano único”*: mediante período de carência de três anos — pensão, para uma contribuição de 4,5 %.

O período de carência

O período de carência, quando existe, barateia o seguro, porque importa em excluir o risco durante um certo tempo preestabelecido; ou, de outro ponto de vista, a falta de período de carência encarece o seguro, pela necessidade de cobertura de riscos imediatos. Não altera esta situação o fato de estarem os segurados sujeitos à prévia inspeção de saúde, como se poderia alegar no caso do I.P.A.S.E., atendendo-se a que a maioria dos seus contribuintes obrigatórios se submetem a exame médico antes de entrar em exercício. E' que a prévia inspeção de saúde, quando eficiente, representa apenas a exclusão da probabilidade de riscos anormais, ou iminentes, não excluindo, porém, os normais durante determinado tempo, como faz o período de carência. O valor do período de carência é especialmente elevado em se tratando de seguro de capital decrescente ou de pensão, máximo de pensão temporária. Traduzindo-se essas noções em algarismos, tem-se que, de acôrdo com as bases técnicas do plano do I.P.A.S.E., a falta de período de carência custa 1,12 % na contribuição de 5 %, vale dizer, se se introduzisse o período de carência de três anos, os novos segurados poderiam passar a contribuir, para os mesmos benefícios, com 3,88 % em lugar de 5 %.

O pecúlio especial

Consideremos agora o pecúlio especial, incluído nos “benefícios de família” do I.P.A.S.E., cujo custeio está coberto pela mesma contribuição de 5 %. Este pecúlio especial representa, como vimos, para a idade-moda, mais de cinco salários-base. E' um considerável auxílio que se proporciona à viúva, segundo o caso mais comum, para ajudá-la a reajustar suas condições de vida, após a morte do marido. Trata-se de um benefício original da legislação do I.P.A.S.E., de significação e montante equivalentes ao que é propugnado, como o benefício primordial para a viúva, no famoso “Plano Beveridge”, o qual, não obstante ser mais de um ano posterior, ao D.L. 3.347, de 12-6-41, reivindica a originalidade desse benefício, conforme se vê pela seguinte declaração: “Nenhum dos países parece prover qualquer coisa que corresponda ao benefício temporário de viuvez, na taxa especialmente alta proposta no Relatório, como um meio de reajustamento” (Seguro Social e Serviços Afins — Relatório por William Beveridge — Novembro de 1942 — § 11 do Apêndice F).

O Brasil constitui, pois, uma exceção, nesse sentido, graças à legislação do I.P.A.S.E. Essa “provisão” excepcional, tão altamente louvada, tem, de acôrdo com as bases técnicas da lei de “benefícios de família”, o seu custo representado por 0,85 % do salário-base, custo que se reduziria a 0,66 % se se incluísse o período de carência.

Conseqüentemente, se além de se incluir o período de carência, que corresponderia à redução de 1,12 %, também se suprimisse o pecúlio especial, que representaria 0,66 %, a redução total seria de 1,78 %, e a contribuição de 5 % estaria reduzida para 3,2 %.

Resulta, assim, que as pensões do I.P.A.S.E., com período de carência, custariam aos segurados a contribuição de 3,2 % ao passo que as do "plano único", também com período de carência, custarão a contribuição de 4,5 %. Resta, agora, fazermos a comparação entre os montantes das pensões, segundo os dois planos.

Comparação das pensões

Pelo "plano único", conforme consta da "Revista" citada, a pensão será constituída de duas partes :

- a) uma cota familiar, igual a 25 % do valor da aposentadoria ;
- b) uma cota individual, igual a 10 % do valor da mesma aposentadoria, por beneficiário, até o máximo de 7.

Sendo a aposentadoria de 70 % do salário, temos que a cota familiar é de 17,5 % (25 % de 70 %) e a cota individual é de 7 %, do mesmo salário.

Concluída a homogeneização dos planos, seja a referida "redução ao mesmo denominador", poderemos realizar a comparação, tomando para as pensões do I.P.A.S.E. os elementos da idade-moda, acima indicados. Assim teremos :

- a) pensões do "plano I.P.A.S.E." — Em troca de uma contribuição de 3,2 % ; pensão para a viúva — 21,1 % e para cada filho mais 8,4 %, seja o total de 71,5 % do salário do segurado, no caso de 6 filhos ;
- b) pensões do "plano único" — em troca de uma contribuição de 4,5 % : pensão para a viúva — 24,5 % (17,5 + 7 %) e mais 7 % por filho, seja o total de 66,5 % no caso, também, de serem 6 os filhos.

Observando-se que, neste confronto, a contribuição a que correspondem as pensões do I.P.A.S.E. é 30 % inferior à do "plano único", um exato paralelo só poderia ser feito depois de estabelecida a igualdade de custo e conseqüente redução dos benefícios do "plano único" na mesma proporção, de 30 %. Então teríamos, no "plano único" para a viúva — 17,2 % e para cada filho 5 %, seja o total de 47,2 % para o máximo, de viúva com 6 filhos, em lugar do total de 71,5 % do "plano I.P.A.S.E.", no qual, aliás, essa percentagem não representa o máximo, por não haver restrição quanto ao número de beneficiários.

Se em face das diversidades ainda restantes, que não se traduzem facilmente em valores numéricos por não estarem estimadas nas avaliações atuariais, não se deve concluir que as pensões do "plano único" são inferiores às do I.P.A.S.E., o resultado da homogeneização parcial já feita basta para demonstrar que as do I.P.A.S.E. não perdem nesse cotejo, nem, conseqüentemente, no confronto com as dos institutos e Caixas, que o mesmo "plano único" uniformiza e aperfeiçoa.

Diversidades não avaliadas

As referidas diversidades não avaliadas, se relacionam com o regime de beneficiários das pensões.

Em primeiro lugar, pelo "plano único", a viúva deixará de ser beneficiária uma vez contraindo novas núpcias,

ao passo que pelo "plano I.P.A.S.E." essa eventualidade não importa à pensão da viúva, que é *vitalicía*. Esta vitaliciedade irrestrita, constituindo um ônus maior, pode se ter por compensada pela reversibilidade ou constância da chamada "cota familiar" do "plano único", considerada para o confronto, como integrante da pensão da viúva. O princípio de que a "cota familiar" só se extingue "com a extinção da cota individual do último beneficiário", representa, realmente, um sobre-custo, embora a hipótese só ocorra, em regra, nos casos excepcionais em que o segurado não deixa viúva, ou esta também falece quando ainda tem filhos em condições de ser beneficiários de pensão.

Outra circunstância que representa um ônus maior para o "plano I.P.A.S.E." está em que a mãe do segurado, ou o pai inválido, e os irmãos, havidos como beneficiários, não precisam viver na dependência econômica do mesmo segurado, segundo exige o "plano único". Por outro lado, o "plano único" tem a seu favor o sobre-custo representado pela circunstância de admitir a designação de um beneficiário quando não haja nenhum dos necessários, o que, não sendo equiparável ao que custaria a liberdade de designação para a pensão *vitalicía* do I.P.A.S.E., é, todavia, ponderável nos casos excepcionais em que o segurado não tenha nem esposa, nem filhos, nem mãe, nem irmãos.

Ainda no "plano I.P.A.S.E." não há qualquer limitação para o número de beneficiários, que o "plano único" restringe a sete, digamos a viúva e seis filhos. O caso, aliás freqüente, de haver mais de seis filhos, constitui, assim, um ônus a mais para o "plano I.P.A.S.E.". Este sobre-custo poderá se considerar compensado pelo escalonamento existente, no próprio "plano I.P.A.S.E.", para as pensões dos menores as quais são crescentes de acordo com as fases educacionais da criança e só atingem à percentagem máxima, adotada para o confronto, aos 12 anos.

A última diversidade, a que cabe referência, consiste na duração das pensões temporárias dos filhos, que no "plano I.P.A.S.E." são devidas até aos 21 anos, ao passo que no "plano único" cessam aos 18 anos — para os do sexo masculino, ou com o casamento — para as filhas. Falta-nos uma tábua de nupcialidade que permita concluir se há sobre-custo no fato de ser a pensão cessante com o casamento, isto é, se os casamentos se verificam, ou não, para as mulheres solteiras em geral, entre as idades de 18 a 24 anos, seja em média aos 21 anos, e, havendo sobre-custo, se este é, ou não, compensado pelo fato de se prolongar por mais três anos a pensão de todos os filhos, inclusive as filhas casadas, fazendo-se todas cessarem aos 21 anos, como ocorre no "plano I.P.A.S.E..".

Princípios divergentes

Embora não computadas para o confronto numérico, essas diversidades revelam, no entanto, certas divergências de princípios, de política da previdência social. Tais divergências merecem especial atenção por traduzirem as seguintes peculiaridades da legislação do I.P.A.S.E. :

- a) abolição do requisito de dependência econômica ;
- b) restrição à liberdade de designar ;
- c) não influência do casamento da beneficiária.

Dependência econômica

As primeiras legislações sobre pensão continham preceitos que ou resultavam em letra morta ou impunham um trabalho de investigação quanto às condições de vida do beneficiário. É exemplo disso a norma que exigia, para a constância do direito à pensão, mantivesse o beneficiário "vida honesta" (D.L., 20.465, de 1-10-31, artigo 34, n.º VI). Tal exigência caiu em desuso. Outro exemplo, é o requisito de "dependência econômica" ou "falta de recursos", que, envolvendo um conceito variável, é de prova difícil, prestando-se a discussões e a fraudes. Este último aparece ainda nas modernas legislações e tem acolhida no "plano único". Entretanto, a legislação do I.P.A.S.E. o proscreveu, pelas dificuldades processuais que pode suscitar e porque não tem justificativa plausível hoje em dia. Se é certo que o seguro social se destina a proporcionar o amparo apenas indispensável à subsistência, não é menos certo que o interesse social está em que todos só tenham motivos de estímulo para porfiar em obter rendimentos pelo próprio esforço, tornando-se elementos produtivos. E não constituirá estímulo, nesse sentido, a norma que mandar suprimir a pensão do elemento que assim se tornou produtivo, concedendo-a, ao mesmo tempo, a outro que, em condições idênticas, apenas se distinguiu por se haver quedado, inativamente, na "dependência econômica", podendo alegar a seu favor "falta de recursos". Contra esse requisito socialmente negativo, da mesma forma que a legislação do I.P.A.S.E., se insurge também o "Plano Beveridge", baseando-se na "força das objeções populares contra qualquer espécie de comprovação de meios de vida", e afirmando que "essas objeções procedem, não tanto de um desejo de obter tudo a trôco de nada, como do ressentimento contra um benefício que parece punir aquilo que o povo passou a encarar como o dever e o prazer da economia". (Id., § 21). Aliás, neste mesmo sentido já vem evoluindo a legislação brasileira, conforme se vê do recente Decreto-lei n.º 5.643, de 5-7-43, que em seu art. 2.º dispõe expressamente não haver impedimento para a acumulação das pensões do seguro social, seja de diferentes instituições, seja com ordenados, salários ou vencimentos de qualquer origem, proventos de aposentadoria, ou outra espécie de rendimento. Ficou, assim, consagrado o princípio da legislação do I.P.A.S.E., que não adotou, para nenhum caso, o requisito de estar o beneficiário em "dependência econômica", ou "sem recursos".

Liberdade de designar

Outro princípio que inspira a legislação do I.P.A.S.E. é o de restrição à liberdade de designar beneficiário. Essa liberdade, via de regra, é aproveitada, por aqueles que não são casados, para a designação da companheira como beneficiária. Uma nação que tem na sua Lei Magna o solene conceito de que a "família, constituída pelo casamento indissolúvel, está sob a proteção especial do Estado", não pode, na sua legislação social, deixar de garantir privilégios àqueles que, atendendo aos ditames legais, se unam pelo casamento. Assim, não será coerente com a organização social da nação a lei que conferir à concubina um amparo equivalente àquele que teria se se houvesse casado regularmente. Por muito que se invoque "a realidade brasi-

leira", "o interior do país" "as deficiências do registro civil" e outras coisas análogas, nunca se encontrará apoio para semelhante situação, a menos que se ponha por terra o princípio constitucional e a organização civil. Não se pretende negar certas situações de fato, que devem ser atendidas, mas sem prejuízo dos preceitos fundamentais. Isto realizou a legislação do I.P.A.S.E., onde encontram todo amparo as proles espúrias, em igualdade de condições com os filhos legítimos, por não terem elas concorrido para a ilegitimidade. Já em relação aos pais ilegítimos a mesma razão não ocorre, para serem tratados com semelhante benevolência. A companheira, na legislação do I.P.A.S.E., pode ser beneficiada pelo pecúlio especial, aliás de importância apreciável, o qual é de livre designação; não pode, porém, ser favorecida com o benefício primordial do plano, constituído pela "pensão vitalícia", que cabe à viúva e que não é objeto de designação para outrem. Talvez, mediante a revisão a ser feita, se chegue à conclusão de que essa quota de pensão, na falta da viúva, poderá reverter temporariamente a favor dos filhos. A livre designação, entretanto, dentro do espírito da lei, não poderá ser admitida. Neste ponto, como em tantos outros, a legislação do I.P.A.S.E. veio a ser prestigiada pelo "Plano Beveridge", que é incisivo quando preceitua: "O auxílio-viuvez e o tutelar não devem ser pagos senão à mulher que era a esposa legal do morto". (Id., § 348). Não se diga que este é um princípio anacrônico, demasiadamente conservador. Trata-se, isto sim, de uma norma protetora da organização da família, como célula da sociedade. Especialmente para a grande maioria, representada pelas classes modestas, onde o concubinato muitas vezes resulta da inércia, um fator econômico dessa ordem é de grande influência, não sendo raros os casos já ocorridos, de segurados que regularizam sua situação de família, pelo casamento, a fim de não deixarem a companheira sem o amparo da pensão vitalícia. Só este efeito bastaria para justificar a restrição à liberdade de designar, restrição que não pode ser razoavelmente combatida, nem mesmo pelos "espíritos avançados", pelos divorcistas, pois é sabido que à própria tese do divórcio aproveita mais a rigidez do princípio do casamento do que a sua frouxidão, cujo resultado não favorecerá fórmula alguma, apenas concorrendo para a desorganização da família.

Casamento da beneficiária

Por fim, temos o princípio da não influência do casamento da beneficiária na constância da pensão.

Relacionando-se com este princípio, houve, entre as críticas à legislação do I.P.A.S.E., uma que se distinguiu por constar de parecer oficial e conter as expressões seguintes:

"Entretanto, como declarei no exame do balanço de 1940, não é demais que aproveite mais esta oportunidade para apelar para o Governo no sentido de que transforme em pensões vitalícias, cessantes pelo casamento, as atuais pensões a herdeiros cessantes aos 21 anos de idade. As condições sociais e econômicas da mulher no interior do país são muito diversas das que existem nas grandes capitais".

E concluiu, por isso, o aludido parecer que o plano de pensões do I.P.A.S.E.

“adota disposições contrárias à tradição brasileira de amparo à família, disposições às vezes contraditórias, como a que mantém o pagamento da pensão à viúva, quando esta contrai novo casamento, e a que suprime automaticamente o benefício, quando a filha atinge os 21 anos de idade”. (Vide “Relatório e Balanço Geral” — Exercício de 1941 — Publicação oficial do I.P.A.S.E. — fls. 130).

Em face do princípio anteriormente exposto, de restrição à liberdade de designar, é difícil sustentar-se a censura de que a legislação do I.P.A.S.E. é contrária “à tradição brasileira de amparo à família”. E em face do princípio, que passaremos a expor, de não influência do casamento da beneficiária, mais difícil será descobrir-se contradição naquelas disposições que, precisamente, se distinguem pela sua harmonia, confirmando o princípio adotado pelo legislador. Mas, vejamos o que é que, segundo o parecer, está contra a tradição brasileira. E’ apenas o fato de cessar a pensão da filha independentemente do casamento. Dir-se-ia, pela forma súbita do reparo, que se cogita de uma inovação da legislação do I.P.A.S.E. Entretanto, assim não é, pois desde 1936 tal preceito se encontra na legislação social brasileira, introduzido pela lei que criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, lei essa que, depois de aprovada pelo Congresso, foi sancionada pelo Chefe do Governo, sob o n.º 367, de 31 de dezembro de 1936. Essa lei foi que teve a iniciativa de fazer cessar a pensão da filha, nas mesmas condições que a do filho, quando atingida a maioridade. O mesmo preceito se encontra também na legislação que rege o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas. Sem embargo, a “tradição brasileira” jamais se mostrou melindrada, por qualquer dos seus mais lúdimos representantes. O legislador nacional, tem, pois, entendido que esse fato em nada contraria a “tradição brasileira de amparo à família” e atende à política do seguro social, que não deve admitir a inatividade econômica da mulher, pelo simples fato de ser solteira. Tratando, não das solteiras, que para êle estão fora de cogitação, mas sim da viúva, declara Sir William Beveridge: “Não há motivo para que uma viúva sem filhos tenha garantida uma pensão por toda a sua vida; se ela está apta para o trabalho, deve trabalhar” (Id., § 153). Se assim se pronuncia em relação à viúva, a quem nós outros amparamos vitaliciamente em virtude da desambientação que o casamento costuma causar para as atividades remuneradas, imagine-se o que sentiria o notável filósofo da segurança social da Inglaterra se lhe falassem da necessidade de, em nome do “amparo à família”, se conferir pensão vitalícia para todas as solteiras, pela única circunstância de não se haverem casado. Estranharia, sem dúvida, tal alegação, e ficaria de acordo com o legislador brasileiro.

E’ certo que o próprio parecer, reclamando tão ampla medida numa época em que as repartições, os institutos e quase todos os estabelecimentos comerciais estão repletos de mulheres solteiras, só argumenta com “as condições sociais e econômicas da mulher no interior do país”, ditas “muito diversas das que existem nas grandes capitais”. Neste caso,

o problema não é tão grande, não é tão comprometedor da segurança da família, mormente no caso do I.P.A.S.E., cujos segurados, quase na totalidade, vivem nas “grandes capitais”. No “interior do país” são poucas as repartições públicas; destas, com quadros reduzidos, são poucos os funcionários; destes, poucos terão filhas que cheguem aos 21 anos sem se casar; destas, poucas não terão atividade remunerada, ou não terão sido para isso preparadas pelos respectivos pais; destas, enfim, poucas não serão, então, inválidas, tendo, neste caso, direito à pensão. Positivamente, tão pouco não pode constituir ofensa grave a “tradição brasileira de amparo à família”.

Muito ao contrário, esse pouco é largamente compensado pelo maior “amparo à família” que, de outro lado, resulta do princípio de não influência do casamento da beneficiária, que inspira harmonicamente os dois preceitos acusados de contraditórios.

De fato, constituindo o casamento a base da família, que está sob a “proteção especial do Estado”, será incoerente, sob esse prisma, suprimir-se a pensão por motivo do mesmo casamento. Isto representará uma sanção econômica contra um ato a que a Constituição promete proteção especial. Sendo o casamento um complexo de problemas sentimentais e econômicos, não será proteger a família agravar-se tal complexo com mais um problema — o da perda de uma pensão vitalícia. Na crônica dos processos sobre legislação de previdência, há memória de uma controvérsia que ilustra a questão. Suspendeu certa Caixa a pensão vitalícia de uma viúva, pelo fundamento de que ela não mantinha “vida honesta”, como exigia a lei. Recorreu a interessada alegando que sua vida não deixou de ser honesta; apenas não se havia casado de novo, com a pessoa com quem vivia, em virtude da própria lei, que lhe suprimiria a pensão, impondo-lhe um sacrifício financeiro que não poderia suportar. O recurso foi provido. Nas leis posteriores caiu a exigência de honestidade. Mas a norma de cessar a pensão com o casamento perdurou, prevalecendo como justificativa para o concubinato e constituindo, por isso, ela sim, um elemento negativo para o “amparo à família”.

Por tais razões preferiu a lei do I.P.A.S.E. o princípio da não influência do casamento. A pensão representa um seguro de renda, temporária para a filha, e vitalícia para a viúva. Para isso é que contribui o segurado, não entrando no cálculo qualquer coeficiente de nupcialidade. Assim, falecendo o segurado, se deixar filha — a pensão será paga a esta durante o tempo previsto, seja até aos 21 anos, quer se case, quer não; se deixar viúva — também a esta será paga a pensão, vitaliciamente, quer ela torne ou não a se casar.

IV — CONCLUSÃO DOS CONFRONTOS

Dessa comparação, que acabamos de fazer, entre os benefícios assegurados pelo D.L., 3.347, de 12-6-41, e os prometidos pelo “plano único”, nos termos em que foi divulgado, resulta, como ficou dito e demonstrado no confronto dos montantes das pensões, que as do I.P.A.S.E. não perdem no cotejo com as do mesmo “plano único”, nem, conseqüentemente, com as dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

Oportunidade para uma revisão

Isso não exclui, todavia, a hipótese de uma revisão, cuja oportunidade já foi comunicada ao Exmo. Sr. Ministro, em ofício dirigido a S. Excia., em 21-5-43, nos termos seguintes :

“A única matéria nova, que aparece nas críticas atuais é a pretendida inferioridade do regime de previdência do servidor do Estado em comparação com o que virá a ser outorgado, aos demais trabalhadores, pelo “plano único” compreendido na lei orgânica da previdência social, a ser em breve promulgada, segundo foi solenemente declarado, a 1.º de maio, pelo Presidente Getúlio Vargas.

De fato, parece que, imediatamente após a promulgação da referida lei orgânica da previdência social, deverá ser examinada a possibilidade de assemelhação das normas do Decreto-lei n.º 3.347, atendidas as peculiaridades da classe dos servidores do Estado, dentro do ponto de vista de que estes não poderão ficar em situação inferior, ponto de vista, aliás, que já foi sustentado pela atual Administração do I.P.A.S.E., quando obteve do Excelentíssimo Sr. Ministro da Fazenda o necessário apoio à causa da aposentadoria dos extranumerários da União. (Vide exposição de motivos do D.L., 3.768, de 28-10-41)”.

Uma condição inerente ao seguro social

Com a demonstração de que o seguro social do I.P.A.S.E. não perde em qualquer confronto que seja feito ponderadamente, não se pretende negar que os seus benefícios sejam módicos, como o são da mesma forma, os de todas as instituições autárquicas de previdência social no Brasil ou no estrangeiro.

A modicidade dos benefícios, e a das contribuições, é condição inerente ao seguro social, que, por ser obrigatório, tem de representar um *minimum*, que traduz o meio termo entre aqueles que não querem seguro algum e os que se distinguem pelo acentuado espírito de previdência. Estes podem se valer do seguro facultativo, ao passo que aqueles não têm outro recurso senão o de se conformar com a contribuição compulsória. Por outro lado, não poderia o seguro social ter por objetivo resolver “integralmente” o problema da subsistência de uns, à custa de uma contribuição excessiva para aqueles que não têm qualquer problema a atender. O objetivo do seguro social, assim, não é mais do que o amparo modesto das famílias dos segurados falecidos,

sem excluir a hipótese de trabalho produtivo de seus elementos capazes. A exclusão desta hipótese, como a solução de casos especiais, somente pelo seguro privado poderá ser alcançada, pois deve correr por conta unicamente do segurado que o desejar. Este é um conceito constante na legislação e nos autores.

O Ministro Valdemar Falcão, no já mencionado trecho de sua exposição de motivos, observou : “uma vez que se trata de previdência de caráter obrigatório, preferiu-se apoiá-la em uma contribuição relativamente módica”, outorgando-se o benefício correspondente e se facultando àqueles que o considerarem por demais reduzido, o direito de aumentá-lo mediante contribuição especial”. Igualmente, assim se expressa a “nota justificativa” do “plano único” : “Um outro ponto inovado e que vem satisfazer o desejo daqueles que, percebendo maiores vencimentos, julgam insuficientes os benefícios garantidos pelo seguro obrigatório, é o que se refere à faculdade, estabelecida no projeto, da realização de um seguro voluntário, com o fim de se aumentarem as importâncias das aposentadorias e das pensões”. Com a mesma orientação, também o “Plano Beveridge” sustenta : “Organizando o seguro, o Estado não deve tolher o incentivo, a oportunidade, a responsabilidade ; estabelecendo um mínimo nacional, deve deixar possibilidade e estímulo à ação voluntária, para cada indivíduo prover mais que aquele mínimo, para si e sua família” (Id., § 9).

Função suplementar do seguro privado

Essa é a doutrina da função suplementar do seguro privado, a qual, no I.P.A.S.E., é consubstanciada pelo art. 21 do Decreto-lei n.º 3.347, de 12-6-41, do teor seguinte :

“Os segurados que pretenderem instituir pensão superior à prevista neste Decreto-lei, ou novo pecúlio, poderão fazê-lo em caráter facultativo, na forma das instruções que forem expedidas para as operações de seguros privados de acordo com o disposto no art. 6.º do Decreto-lei n.º 2.865, de 12 de dezembro de 1940”.

As instruções indicadas tomaram o n.º 14-43 e foram publicadas no *Diário Oficial* de 11-5-43. Nelas se encontram reguladas as operações de seguros de vida facultativos, compreendidos, além dos planos comuns, os seguros especiais suplementares das pensões temporárias e vitalícias garantidas pelo seguro social.

Essas operações de seguro privado serão o objeto das próximas preleções.