

# O seguro facultativo como suplemento da previdência social

JOSÉ AUGUSTO SEABRA

Diretor de Previdência do IPASE e Procurador do M.T.I.C.

COM a nossa explanação sobre "A Previdência dos Servidores do Estado", publicada na "Revista do Serviço Público" de maio último, bem como em separata da mesma Revista, tiveram ampla divulgação duas das preleções que realizamos sobre "Os Seguros do IPASE", em setembro do ano passado. Então — depois de demonstrarmos que, sem se afastar a possibilidade de uma eventual melhoria, de acordo com os trabalhos ora em andamento, o seguro social do IPASE já não perde em confronto com o proporeionado por todas as demais instituições autárquicas de previdência, —, tivemos ocasião de assinalar que é condição inerente a todo seguro social a circunstância de serem módicos os seus benefícios.

## A DOCTRINA E A LEGISLAÇÃO

Frizamos, naquele trabalho, que a doutrina e a legislação, reconhecendo essa contingência de modicidade, recomendam que os interessados busquem no seguro de vida *privado, voluntário* ou *facultativo*, o desejado suplemento da previdência social. Vale repetir aqui o que dissemos, a esse respeito, na última das preleções publicadas:

"A modicidade dos benefícios, e a das contribuições, é condição inerente ao seguro social, que, por ser obrigatório, tem de representar um "mínimum", 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 ca-

pazes. 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 Waldemar 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 aludido "plano único" (o elaborado pelo Conselho Atuarial do M.T.I.C.): "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 do que aquêle mínimo, para si e sua família (id., § 9)".

Aliás, o "Plano Beveridge", citado, não se limita a enunciar aquêle princípio do seguro social: é ainda mais explícito, quando doutrina:

"O estímulo direto ao seguro voluntário, ou à economia, a fim de se enfrentarem as necessidades anormais ou de se manterem padrões de conforto acima do nível de subsistência, é também parte essencial do Plano de Segurança Social, proposto neste Relatório" (id., § 239).

"Um Plano de Segurança Social é esboçado abaixo, combinando três métodos distintos: o seguro social, para as necessidades básicas; a assistência nacional, para os casos especiais; e o seguro voluntário, para os acréscimos ao benefício básico" (id., § 302).

“O seguro social compulsório atende, até o nível de subsistência, às necessidades primárias e aos riscos gerais. O objeto do seguro voluntário é duplo :

- a) ultrapassar o nível de subsistência, em face dos riscos gerais, aumentando o montante dos benefícios compulsórios;
- b) atender a riscos e necessidades que, conquanto suficientemente comuns para seguro, não são tão comuns ou uniformes que exijam seguro compulsório” (id. § 375).

#### UM EXEMPLO NORTE-AMERICANO

Saindo da doutrina para o terreno da realização prática, veremos essa função suplementar do seguro facultativo, ou privado, em pleno desenvolvimento nas empresas de seguros dos Estados Unidos da América do Norte, onde, como é sabido, as pensões do seguro social têm muita semelhança com os tipos preconizados pelo “Plano Beveridge”. Neste sentido, um cartaz de propaganda publicado na revista “Life”, de janeiro de 1943, é bastante sugestivo: mostra-nos um título do “Social Security Act”, com indicação do lugar para o “número de matrícula” do contribuinte, e, abaixo de desenhos ilustrativos, as seguintes frases, a êles correspondentes :

1) “Se você tiver filhos menores ao morrer, sua esposa receberá uma pensão do seguro social até que seu filho mais moço chegue aos 18 anos. Você deve ter em vista essa pensão se pretender que a importância dos seus seguros seja paga a ela em prestações regulares, porque isto o ajudará a estabelecer o montante e o início mais convenientes para as prestações, bem assim por quanto tempo deverão ser mantidas”;

2) “Lembre-se de que, ao morrer, se seus filhos já estiverem maiores, sua esposa não receberá o benefício de pensão do seguro social até que chegue aos 65 anos. Nessa ocasião, ela começará a receber uma pensão durante o resto da vida. Portanto, você poderá querer cobrir essa falha, dispondo que todo o seu seguro, ou a maior parte, seja pagável a ela, como pensão até que atinja a idade de 65 anos”.

#### O PRECEITO LEGAL

De acordo com essa orientação, exposta no “Plano Beveridge” e praticada na América do Norte, coube à atual legislação do IPASE, que é anterior ao aludido “Plano” e ao referido exemplo norte-americano, ter a iniciativa de consagrar expressamente, no Brasil, o seguro privado como suplemento próprio do seguro social. Tal é o fun-

damento e o mérito do art. 22 do D.L. 3.347, de 12/6/41, que assim dispõe :

“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 seguro privado, de acordo com o disposto no art. 6.º do decreto-lei n.º 2.865, de 12 de dezembro de 1940”.

#### ATIVIDADE PRÓPRIA DO IPASE

Dentro do conceito de seguro de suplementação da previdência social, forçoso será reconhecer-se que o seguro de vida facultativo, ou privado, se enquadra perfeitamente como uma atividade própria do IPASE. Este deve ter, naturalmente, mais do que qualquer empresa particular, o ambiente, o “clima” propício para o desenvolvimento do espírito de previdência na massa compreendida pelo seguro social. Em tal ambiente, onde mais se refletem as inevitáveis reações contra as pretendidas deficiências do seguro social, melhor se alcançará aquêlo duplo escopo do seguro voluntário, definido no “Plano Beveridge”, seja o de satisfazer todos os que desejarem “ultrapassar o nível de subsistência, em face dos riscos gerais, aumentando o montante dos benefícios compulsórios”, ou “atender a riscos e necessidades que, conquanto suficientemente comuns para seguro, não são tão comuns ou uniformes que exijam seguro compulsório”.

Tendo em vista esse alto escopo do seguro voluntário, que assume, assim, uma finalidade marcadamente social, é que o legislador brasileiro, no D.L. 2865, de 12 de dezembro de 1940, instituiu no IPASE, subordinada ao seu Departamento de Previdência, uma “Divisão de Seguros Privados”.

Aliás, essa orientação — de se atribuir a um organismo oficial a realização do seguro de vida voluntário, como suplemento do social — é defendida também pelo mesmo “Plano Beveridge”, nos seguintes termos :

“Até onde o seguro voluntário atende a necessidades reais, êle é parte essencial da segurança; objetivo e estímulo para êle devem ser proporcionados”. “O Estado pode garantir isso, positivamente, pela regulamentação, pela assistência financeira, ou êle próprio se encarregando da organização do seguro voluntário” (id. § 375).

### DELIMITAÇÃO DO ÂMBITO E DO MONTANTE DAS OPERAÇÕES

Esse mesmo caráter de suplemento da previdência social, que torna assim recomendável a ação do IPASE no campo do seguro privado, explica, por outro lado, a delimitação que a própria lei impõe ao âmbito das operações, que se restringem à massa compreendida pelo seguro social, bem como a relativa ao montante das mesmas operações, estabelecida nas instruções em vigor. Não entra, o IPASE, assim, em realidade, em concorrência com as empresas de seguros privados, no campo que elas vêm explorando no Brasil, que é, especialmente, o das classes conservadoras e liberais, de maiores recursos, e não o das classes proletárias ou assalariadas, de posses mais modestas.

### INFLUÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO DOS SEGUROS DE VIDA

Ainda que se descobrisse na ação do IPASE na esfera dos seguros de vida de caráter privado, tão justificadamente prescrita pela lei, qualquer aspecto de concorrência com as empresas de seguros, aspecto que, como vimos, em verdade não existe; ainda que se descobrisse um tal aspecto, não se precisaria, para justificá-lo, buscar-se fundamento nas doutrinas vitoriosas do Estado-industrial. Bastariam, para isso, as razões de ordem social já apresentadas e mais a certeza de que a aludida ação do IPASE só poderá ter influência benéfica no desenvolvimento dos seguros de vida em geral, em proveito inegável para as próprias organizações particulares. De fato, é notório que o seguro de vida no Brasil até aqui se tem mostrado tão tímido, tão apoucado, que o nosso índice de capital segurado *per capita* quase não tem expressão estatística, em meio às demais nações civilizadas. Essa falta de desenvolvimento dos seguros de vida entre nós, em contraste com o surto das outras atividades econômicas, tem impressionado os observadores e tem sido atribuída a diferentes causas. Entre estas, sem dúvida, sobreleva a dificuldade de infiltração da propaganda, de forma capaz de criar um verdadeiro "espírito de previdência". Tal espírito, todos o reconhecem, só foi realmente despertado pelo seguro compulsório, mercê das reações contraditórias que êste suscitou na massa trabalhadora. O aproveitamento oportuno e bem orientado dessas reações, para a completa afirmação do "espírito de previdência", será

obra de interesse nacional. Para essa obra é que foi mobilizado o IPASE, cabendo-lhe, a serviço do Estado, e mediante seus veículos especiais de propaganda, concorrer para o desenvolvimento, no Brasil, do desejado "espírito de previdência", o que, por certo, também se refletirá, em curva ascendencial, na produção das empresas particulares.

### PLANOS DE SEGUROS FACULTATIVOS

Para a realização desse programa de disseminação dos seguros de vida, em obediência aos citados preceitos legais (art. 6.º do D.L. 2865, de 12/12/40, e art. 22 do D.L. 3347, de 12/6/41), foram expedidas pelo IPASE as Instruções 14/43, publicadas no *Diário Oficial* de 11/5/43.

Na apresentação do projeto das referidas Instruções 14/43, tivemos ocasião de observar:

"As novas instruções incluem o plano de "seguro de pagamentos limitados", em substituição aos antigos pecúlios facultativos, criados pela legislação anterior, bem como o plano de "seguro de obrigação imobiliária", que substitui, sob novas bases, o primitivo "seguro temporário de renda".

Além desses dois planos, são criados os de "seguro ordinário de vida", "seguro dotal" e "seguro de pensão mensal", êste compreendendo "pensão mensal temporária", "pensão vitalícia diferida" e "pensão vitalícia imediata".

Para todos êsses planos estão fixadas "condições gerais", aplicáveis indistintamente, e "condições especiais", a serem impressas nas apólices respectivas.

Destaca-se, regulada convenientemente, entre as condições especiais, comuns aos seguros "ordinário de vida", "de pagamentos limitados" e "dotal", a faculdade de obterem os segurados "empréstimos sobre valor de resgate", com a exclusiva garantia das reservas formadas pelos prêmios que houverem pago.

Compendiadas, por assim dizer, tôdas as normas legais, regulamentares ou instrucionais aplicáveis aos seguros de vida, de um modo geral, encontram-se elas nas "Instruções", reunidas e classificadas, em um capítulo próprio sob o título "Condições gerais", com a menção, em cada qual, da fonte legislativa originária. Assim, aparecem nesse texto, pensamos que originalmente, com sistematização, os preceitos fundamentais do Código Civil e de outras leis posteriores, pertinentes às operações de seguros de vida.

Em outro capítulo das citadas Instruções foram classificadas e desenvolvidas as "condições especiais", sejam aquelas que são específicas de cada

um dos diferentes planos, ou comuns a dois, ou mais, sem apresentarem, contudo, aquêles caráter de generalidade.

#### SEGUROS COMUNS, DE CAPITAL

Dentre os planos adotados, três — “ordinário de vida”, “pagamentos limitados” e “dotal” — constituem tipos comuns de seguros de vida, de capital constante, pagável de uma só vez, tipo “pecúlio”.

O “seguro dotal” — representando um mixto de seguro e de capitalização, pois, decorrido o prazo previsto, a importância é paga ao próprio segurado, em vida —, pode ser considerado um seguro de reforço de aposentadoria. Calcular-se-á, para isso, a época provável da aposentadoria e a importância que, convertida, então, em uma pensão vitalícia para o próprio segurado, corresponda ao acréscimo pretendido. Trata-se de uma fórmula particularmente indicada para os que exercem cargos ou funções em comissão.

#### SEGURO DE OBRIGAÇÃO IMOBILIÁRIA

O “seguro de obrigação imobiliária” tem por objeto a liquidação, em caso de morte do segurado, de obrigação imobiliária representada por contrato de promessa de compra e venda de imóvel, ou de empréstimos hipotecários (item 341 das “Instruções”). Poderá o “seguro de obrigação imobiliária” ser realizado qualquer que seja o credor no contrato de promessa de compra e venda, ou de hipoteca, seja o próprio IPASE, uma Caixa Econômica Federal, um Instituto ou Caixa de Aposentadoria e Pensões, ou ainda qualquer outra pessoa física ou jurídica. Poderá, também, o mesmo seguro, como simples “seguro de capital decrescente”, ser realizado quando a operação imobiliária ainda esteja em expectativa, com a vantagem de se fazer correr desde logo o “período de carência” e de se cobrir, de pronto, o risco de morte por acidente.

#### SEGUROS DE PENSÃO MENSAL

Os “seguros de pensão mensal” atendem, em particular, ao previsto no art. 22 do decreto-lei n.º 3.347, de 12 de junho de 1941, acima transcrito. As pensões mensais, objeto do seguro, poderão ser “temporárias”, “vitalícias diferidas” e “vi-

talícias imediatas”, de acôrdo, respectivamente, com os itens 351, 352 e 353 das “Instruções”.

O “seguro de pensão mensal temporária” é especialmente destinado a constituir um acréscimo para o montante das pensões que, pelo seguro social, cabem aos filhos menores. Pagáveis até que o beneficiário complete 21 anos, as “pensões temporárias” representam, outrossim, um “seguro de educação”, de prêmios módicos, para crianças cuja instrução os pais, padrinhos ou outros interessados queiram assegurar.

Tem o “seguro de pensão vitalícia diferida” por objeto, particularmente, facilitar a permanência, durante tôda a vida dos filhos, das pensões que, pelo seguro social, cessam com a maioridade. Recomenda-se êste seguro, de forma especial, aos pais que desejarem assegurar pensão às filhas maiores, solteiras ou não (Vide o capítulo sôbre “casamento da beneficiária”, na publicação inicialmente referida).

Compreendendo o “seguro de pensão vitalícia imedita” pensões a serem pagas, a começar imediatamente após a morte do segurado, durante tôda a vida do beneficiário, poderá êle representar, precisamente, aumento do montante da pensão vitalícia a que, no seguro social, tiver direito a espôsa do segurado.

#### OPÇÃO ENTRE O SEGURO DE CAPITAL E O DE PENSÃO

Genêricamente, com referência aos “seguros de pensão mensal” em confronto com os seguros de capital, tipo “pecúlio”, aplicam-se as observações que figuram nas Instruções 32/42, com referência à “opção pela forma de pecúlio” (*Diário Oficial* de 29 de outubro de 1942):

“A preferência pela forma de pecúlio, em lugar da de pensão, que a lei instituiu, deverá ser precedida de um exame, por parte do segurado, da sua situação pessoal e de família, considerando:

1.º — de um lado, que a forma de pensão tem a seu favor a permanência, até a maioridade ou durante tôda a vida do beneficiário, conforme o caso, constituindo um auxílio duradouro, embora módico;

2.º — de outro lado, que a forma de pecúlio permitirá ao beneficiário, se bem orientado, atender a situações difíceis que sobrevenham à morte do segurado, ou fazer boa aplicação da importância recebida, de modo a auferir renda mensal igual ou superior à pensão, sem se consumir o capital”.

## PAGAMENTO DOS PRÊMIOS

Todos êsses novos seguros poderão ser feitos mediante prêmios mensais, de acôrdo com as tabelas respectivas, pagáveis diretamente, na caixa do órgão local do IPASE, ou indiretamente, mediante consignação em fôlha (item 223 das "Instruções").

## OS QUE PODEM FAZER AS OPERAÇÕES DE SEGURO

De acôrdo com o disposto no D.L. 2.865, podem realizar qualquer das referidas operações de seguro (item 411 das "Instruções"):

- a) os segurados do IPASE, nos têrmos do D.L. 3.347;
- b) os que, não compreendidos na alínea anterior, exerçam função pública ou se achem aposentados, recebendo suas retribuições, ou proventos

de aposentadoria, dos cofres públicos federais, estaduais ou municipais;

- c) os segurados, obrigatórios ou facultativos, dos Institutos ou Caixas de Aposentadoria e Pensões, ou outras instituições oficiais de previdência.

## CONCLUSÃO

Há, assim, em pleno funcionamento no IPASE, uma organização de seguros facultativos, especialmente aparelhada para atender ao funcionalismo, notadamente àqueles que desejarem "enfrentar necessidades anormais" ou "manter padrões de conforto acima do nível de subsistência", na expressão de William Beveridge. De acôrdo com a doutrina dêste, está, por essa forma, assegurado o complemento "essencial" da previdência do servidor do Estado.