

# Rio Nogueira

Wagner Sabero

## **A CRISE MORAL E FINANCEIRA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Copyright © 1985. Rio Nogueira

Desenho de capa: Isabel

Composição: Intertexto

**CIP-Brasil. Catalogação-na-Publicação  
Câmara Brasileira do Livro, SP**

N715c Nogueira, Rio.  
A crise moral e financeira da previdência social / Rio Nogueira. — São Paulo DIFEL, 1985.

1. Brasil — Política social 2. Ética social  
3. Previdência social — Brasil 4. Previdência social — Leis e legislação — Brasil 5. Seguro social — Brasil I. Título.

85-1431

CDD-368.400981

-172.2

CDU-34:368.4(81)(094)

**índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Leis : Previdência social : Direito previdenciário 34:368.4(81)(094) (CDU)
2. Brasil : Política previdenciária 368.400981
3. Brasil : Previdência social 368.400981
4. Brasil : Seguridade social 368.400981
5. Leis : Previdência social : Brasil : Direito previdenciário 34:368.4(81)(094) (CDU)
6. Seguridade social : Perspectivas éticas 172.2

1985

---

Direitos para a língua portuguesa adquiridos por:



*Sede:*

Av. Vieira de Carvalho, 40 — 5.º andar  
CEP 01210 — São Paulo — SP  
Tel.: 221-5388

*Vendas:*

Rua Doze de Setembro, 1305 — V. Guilherme  
CEP 02052 — São Paulo — SP  
Tel.: 267-0331

*À memória de  
Oscar Edivaldo Porto Carreiro*



# INTRODUÇÃO

Em março de 1984 a Associação Comercial de São Paulo deu-nos três meses para redigir este ensaio.

Seria sobre a *Crise da Previdência Social*: suas origens, causas e eventuais soluções, matéria demasiado extensa para tão curto prazo.

Por isso, não alongamos o testemunho histórico dos atuários que há vinte anos prognosticaram e depois presenciaram — *sob protesto* — a degradação moral e financeira do sistema oficial de seguridade.

Os filósofos se referem à *intuição ética* como uma faculdade nobre, que ensina o desprendimento e exige a visão do mundo com a imparcialidade divina.

Virtude rara essa, entre os políticos e fazedores de nossas leis, a julgar pelos maus-tratos de inválidos, doentes, velhos e pensionistas pobres, bem como dos desempregados e de toda a população rural; ou pelos privilégios de aposentadorias precoces, às vezes de *luxo*, concedidas a pessoas válidas e híidas, no pleno vigor laborativo.

A moral — dizem ainda os filósofos — promove a conduta que atende aos interesses do grupo e não apenas aos do indivíduo. E para a *previdência*, o grupo não é a família, a assembléia dos acionistas, a igreja ou a comunidade, e, sim, toda a classe de trabalhadores necessitados de amparo nas *perdas de seus meios de subsistência por circunstâncias independentes de sua vontade*.

Para esse universo amplo é que se impõe, *como dever da sociedade civilizada*, o item I do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, onde a pessoa refletidora e inclinada à filosofia política poderia

encontrar o princípio unificador para dele deduzir as regras morais da Seguridade.

Na primeira parte deste trabalho, tentamos esse difícil passo, postulando a *axiomática securitária* como um quadro de regras de *ética social*; na segunda, apontamos os inúmeros conflitos da legislação atual com aquelas regras morais, para sugerir finalmente as penosas linhas de solução aos políticos bem intencionados.

Oxalá possamos ter correspondido, de algum modo, ao que de nós se esperava.

Rio de Janeiro, 18 de junho de 1984.

Rio Nogueira

P A R T E I  
AXIOMÁTICA DA SEGURIDADE  
BRASILEIRA

# AXIOMÁTICA DA SEGURIDADE BRASILEIRA

## AXIOMAS DA SEGURIDADE SOCIAL

- 1 — Compete ao Estado promover a Seguridade Social para a proteção de todos os trabalhadores e de todas as pessoas que vivam justificadamente sob sua dependência econômica.
- 2 — A Seguridade Social abrangerá:
  - 2.1. — a Seguridade Básica, em caráter oficial, limitado e obrigatório;
  - 2.2. — a Seguridade Supletiva, em caráter privado, complementar e facultativo.
- 3 — Nenhum benefício ou serviço poderá ser criado, majorado ou estendido na Seguridade Social sem que seja assegurada no plano de custeio a respectiva fonte de receita total.

## AXIOMAS DA SEGURIDADE BÁSICA

- 1 — Compete ao Estado gerir a Seguridade Básica em benefício de todos os trabalhadores e seus dependentes.
- 2 — A Seguridade Básica abrangerá:
  - 2.1. — a Previdência Básica;
  - 2.2. — a Assistência Básica.
- 3 — A Previdência Básica manterá em grande parte a remuneração dos mais necessitados e, em menor parte, a dos mais favorecidos, nos casos de afastamento involuntário da atividade (desemprego, doença, invalidez, velhice, reclusão e morte).
- 4 — A Assistência Básica proverá o bem-estar dos trabalhadores, assegurando-lhes os serviços médicos e sociais nos limites adequados às suas necessidades.
- 5 — Os trabalhadores, os empregadores e o Estado contribuirão solidária e obrigatoriamente para o custeio da Seguridade Básica.
- 6 — As taxas de contribuição para a Seguridade Básica incidirão sobre as remunerações dos trabalhadores até o limite adequado e não dependerão dos fatores pessoais de risco (idade avançada, família numerosa etc.).
- 7 — Os planos de custeio da Seguridade Básica minimizarão as perspectivas de alteamento futuro das taxas de contribuição a níveis proibitivos.
- 8 — Os beneficiários também participarão, diretamente e na medida de suas possibilidades, dos custos dos serviços médicos que lhes forem prestados pela Assistência Básica.

## AXIOMAS DA SEGURIDADE SUPLETIVA

- 1 — A Seguridade Supletiva é de relevante interesse econômico e social, devendo ser incentivada pelo Estado.
- 2 — A Seguridade Supletiva será gerida por entidades privadas sem fins lucrativos, cujo funcionamento deverá subordinar-se à prévia aprovação e permanente fiscalização do Estado.
- 3 — A Seguridade Supletiva abrangerá:
  - 3.1. — a Previdência Supletiva;
  - 3.2. — a Assistência Supletiva.
- 4 — A Previdência Supletiva complementarará a Previdência Básica para amenizar os efeitos das perdas involuntárias da renda líquida familiar.
- 5 — A Assistência Supletiva complementarará a Assistência Básica para elevar o nível de bem-estar do trabalhador.
- 6 — Os trabalhadores e os empregadores contribuirão facultativamente para o custeio da Seguridade Supletiva.
- 7 — Os planos de custeio da Seguridade Supletiva minimizarão as perspectivas da *anti-seleção* de riscos, bem como do alteamento futuro das contribuições a níveis proibitivos.
- 8 — Os beneficiários também participarão, diretamente e na medida de suas possibilidades, dos custos dos serviços médicos que lhes forem prestados pela Assistência Supletiva.



## CAPÍTULO 1

### SEGURIDADES OFICIAL E PRIVADA

Para compreender as tendências da seguridade social, no Brasil e na generalidade dos países civilizados, é necessário analisar o dualismo entre os seguros oficial e privado.

Desde suas antigas origens, a seguridade se desenvolveu em dois rumos distintos, que, não obstante, deveriam complementar-se. O primeiro é o da seguridade *básica, estatal e compulsória*, implantada com essa obrigatoriedade pela primeira vez na Alemanha, por Bismarck, o “chanceler de ferro”; o segundo é o da seguridade *complementar, privada e facultativa*, que remonta às *eranoi* gregas, às *sodalitia* romanas, às *guildas* germânicas, aos *montepios* espanhóis e portugueses e às *irmandades* britânicas.

Esse dualismo histórico é de natureza *política*, ou antes *teleológica*, porque decorre da diferença essencial entre as finalidades objetivadas pelos dois tipos de estratégia securitária.

De fato, todos conhecemos o INPS, órgão gestor da previdência oficial da maioria dos trabalhadores brasileiros. Todos falamos mal dele, de suas filas e atrasos, dos seus critérios de cálculo de benefícios e reajustes. . . *que o empregado pode aposentar-se aos 30 anos de vinculação previdencial, mas não recebe o que vinha ganhando na atividade e por isso protela a aposentadoria, envelhecendo nos quadros empresariais. . . que, assim, reduz a produtividade média da mão-de-obra, logo a lucrativi-*

*dade e a produção...* Bem, nessa linha argumentativa, terminaríamos por emparelhar o INPS e o Petróleo como os grandes culpados da Inflação!

Mas, à parte o exagero crítico, todos sabemos, também, que, se não existisse o INPS, grandes massas obreiras ficariam entregues à miséria extremada, quando o infortúnio roubasse o potencial laborativo dos trabalhadores. Sobreviria a crise social, e, na imprevidência generalizada, a grande vítima seria o próprio Estado, que lhe deveria enfrentar as conseqüências.

Assim, o Estado é o principal *segurado* do INPS, e tal é a razão pela qual o Governo se incumbe da gestão da previdência básica, com a contribuição obrigatória de todos, trabalhadores, empresas e a própria União, que, diga-se de passagem, *às vezes reluta em pagá-la!*

A verdade é que o INPS é um instrumento de segurança nacional e, por isso, não pode parar. Será um montepio falido, mas jamais entrará em concordata, pois o Governo é o seu fiador!

Ora, também é verdade que, para preservar a paz social, o INPS não precisa manter *padrões de luxo*. Não precisa assegurar aposentadorias onerosas, ao nível dos altos rendimentos de uma pequena minoria, o que já explica a presença de um *teto* do salário-de-contribuição, cuja *duplicação desastrosa, em 1966 e em 1973, tem sido apontada como uma das principais causas da atual insuficiência financeira do SINPAS.*

Mesmo para os que ganham pouco, a aposentadoria por tempo de serviço reduz a remuneração em, pelo menos, 25%; perdem eles, efetivamente, o *abono de permanência* que o INPS vinha pagando, espécie de *suborno* proposto na lei em troca da protelação do uso de um direito logicamente questionável, mas assegurado pela própria lei: o da *aposentadoria precoce*, concedida a título de *prêmio* aos que completem 30 anos de vinculação previdencial.

Também na doença, invalidez e morte, o INPS jamais garante a integralidade da renda familiar, limitando

o benefício na base de salários médios reduzidos, quer pela inflação, quer pela imposição dos tetos de contribuição.

O INPS não elimina, portanto, a preocupação da empresa com sua massa empregada. Não evita a desconcentração no trabalho, a neurose da insegurança, o absentismo, o alto rodízio do pessoal onerosamente treinado e o envelhecimento indesejável do menos produtivo.

Por isso, a empresa passa a olhar como atribuição sua a complementação da previdência básica em favor dos empregados. Ou passam os trabalhadores a cuidar dessa mesma complementação, por si sós, embora com muito maior sacrifício, é claro, se tiverem de arcar com o seu custo sem o respaldo da contribuição empresarial.

Surgem, portanto, com finalidades distintas, a previdência *básica e estatal* e a previdência *complementar e privada*. Por ser indispensável à segurança nacional, a primeira é *obrigatória*; sem ter a mesma indispensabilidade, a segunda é *facultativa*, mas o Governo reconhece o seu interesse relevante no plano econômico-social, justificando-se destarte os incentivos que a lei concedeu às entidades fechadas<sup>1</sup> — eminentemente previdenciais e sem fins lucrativos — com base no que prescreve o art. 19 da Constituição<sup>2</sup>.

Ao compreender a divergência teleológica entre os dois tipos de previdência, estaremos aptos a responder às perguntas *estatizantes*, que às vezes ressurgem: por que o INPS não absorve a previdência privada? por que não cobra sobre o salário integral para conceder benefícios integrais? ou às perguntas *privatizantes*, igualmente impertinentes: por que não extinguir o INPS? por que não repassar todo o seguro social à iniciativa privada, como fez o Chile?

---

1. Criadas por empresas para complementar o sistema oficial de previdência e assistência social, em favor exclusivamente dos grupos familiares dos seus empregados e dirigentes (Lei n.º 6.435 de 15/07/77, arts. 34 e 4.º, letra a e § 1.º).

2. Lei n.º 6.435/77, art. 39, §§ 3.º e 4.º.

As respostas serão sempre negativas e de explicação simples. Nos dois primeiros casos, *porque tal estatização se contraporá à meta fundamental da previdência estatal: manter a paz social com o menor sacrifício contributivo obrigatório*; nos dois últimos casos, *porque a total privatização eliminaria do Estado o direito e o dever de zelar pela segurança dos seus cidadãos e, em última análise, pela sua própria segurança*.

## CAPÍTULO 2

### A CRISE DA PREVIDÊNCIA BÁSICA

A lei que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) obriga a União a cobrir-lhe as insuficiências financeiras<sup>3</sup>.

Logo, a Previdencial Social jamais poderia registrar déficit de caixa sem revelar simultaneamente o descumprimento da lei, por parte do próprio Poder Executivo.

Todavia, a aplicação indefinida desse dispositivo induziria o Governo a emitir cada vez mais, já que a despesa previdencial cresce acelerada em relação à receita. Por isso, o Ministro do Planejamento reluta contra a solução legal, reduz o recolhimento da União e o déficit aparece.

— Mas, por que a despesa do SINPAS vem crescendo mais depressa que a receita?

— Empreguismo e desmando influíram nesse descompasso, desde as origens da previdência oficial brasileira. Administrações sempre cederam às pressões do *eleitorado* ou do interesse subalterno, em graus variáveis de culpabilidade, que só valeria agora medir se fosse pos-

---

3. Lei n.º 6.439, de 01/09/77, art. 6.º, § 1.º.

sível responsabilizar os incriminados. Infelizmente, a legislação, que hoje ameaça de multa e prisão os administradores da previdência privada<sup>4</sup>, jamais cuidou de aplicar sanções aos espoliadores dos ex-IAP's e do SINPAS. Nem é praxe do poder público castigar pessoas de sua confiança.

O remédio para esses males deveria ser ministrado na hora, à vista do diagnóstico estatístico dos excessos de gastos, quer na administração, quer na prestação abusiva de auxílios, aposentadorias e assistência médica. Tal vigilância, exercida por *centros técnicos* afastados do local do crime, seria mais eficaz e menos *influenciável* do que a fiscalização direta, mas a verdade é que, por medo ou incompetência, os dirigentes do INPS jamais atribuíram importância aos serviços estatísticos.

Existe algo mais. Embora culposos, exigindo correção e castigo, o descontrole administrativo não é a causa fundamental do crescimento acelerado da despesa. Veja-se o caso da assistência médica. Mesmo eliminados os abusos (que utopia!), seu custo continuaria em ritmo superior ao inflacionário, não apenas pela imposição de tecnologia progressivamente mais onerosa — sempre justificável do ponto de vista humanitário — como também pela dificuldade em conter o crescimento legítimo do atendimento ambulatorial e hospitalar.

A recessão econômica terá exacerbado esse crescimento, compelindo a classe média a buscar o INAMPS, para evitar o custo opressivo da rede assistencial privada. Ora, o remédio para esse efeito, com bons resultados já revelados nos Institutos Estaduais de Previdência, seria a participação direta dos usuários no custo dos serviços assistenciais, ainda que de valor simbólico para os de menores salários.

No caso dos encargos previdenciais, o diagnóstico é complexo, e a terapêutica, difícil, em vista da *perplexidade*

---

4. Lei n.º 6.435, art. 77.

*política*. Dissemos que o INPS é um montepio falido; já nasceu assim, em 1966, como um reservatório de baixa reserva, alimentado por um tubo de uma polegada — *a receita de contribuições* — para dar vazão por um ralo de duas — *a despesa de benefícios*. Depois, o ralo aumentou consideravelmente para atender ao acúmulo das onerosas aposentadorias (freqüentemente desnecessárias) e novos ralos se abriram:

elevações do salário-de-benefício, aposentadoria integral das mulheres, amparo aos idosos, aposentadoria dos professores aos 30 anos de serviço, reajustes de benefícios atrelados à política salarial...

E tudo isso, sem as respectivas fontes de receitas de cobertura, no descumprimento flagrante do parágrafo único do artigo 165 da Constituição.

Em 81, medidas saneadoras foram sugeridas para alargar tubos e estreitar ralos. Delas, foi selecionado o pior. A taxação inócua dos *supérfluos* enriqueceu o anedotário brasileiro; a elevação do teto do salário-de-benefício agravou encargos; incrementou-se o desconto, mesmo dos que percebem salário mínimo, mesmo das empresas deficitárias, favorecendo miséria e desemprego. Não se cogitou na época em recuperar fundos, socorrer inválidos, desestimular aposentadorias *precoces*...

A solução não poderia contentar quantos a vejam ou queiram à luz de seus interesses e, sim, partir livremente de uma axiomática ético-securitária que substituísse a *perplexidade política* e se comprometesse apenas pelos imperativos atuariais com os superiores desígnios da previdência básica, quais sejam os de *manter o padrão de vida do trabalhador em níveis módicos e sem custos opressivos, nos casos de perda involuntária do potencial laborativo remunerado*.

AXIOMÁTICA ÉTICO-SECURITÁRIA

É difícil pensar em Previdência sem pensar também no item I do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, votado pela ONU em 1948:

Toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado, que lhe assegure, assim como à sua família, a saúde e o bem-estar, e, em especial, a alimentação, o vestuário, a habitação, a assistência médica e os serviços sociais necessários; tem, ademais, direito aos seguros em casos de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice e outros de perda de seus meios de subsistência por circunstâncias independentes de sua vontade.

Esse admirável princípio já revela o dualismo de assistência e previdência, ao distinguir serviços e prestações securitárias; reconhece-lhes, não obstante, igual peso na proteção social.

Não valeria pensar em previdência sem assistência, como não valeria pensar na assistência sem previdência; ambas se integram forçosamente nos processos garantidores do bem-estar dos que trabalham ou já não podem trabalhar.

Seguridade Social foi locução introduzida em 1952 no convênio 102 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), quando essa instituição fixou normas básicas de administração dos sistemas de previdência social de todos os países-membros. Criada em virtude do Tratado de Versalhes, a OIT funciona como autêntico legislativo internacional do Seguro Social, incentivando o movimento de universalização do bem-estar.

*Latu sensu*, a Seguridade Social seria esse movimento que abrange, entre outros, os processos de desenvolvimento do amparo previdencial e assistencial.

Tudo isso já leva à primeira pergunta:

por que pensar apenas em previdência, esquecendo outras formas de crescimento do bem-estar? Por que não falar em Seguridade, abrindo caminho à conquista objetiva, prática e pacífica daqueles direitos humanos declarados pela Organização das Nações Unidas?

Garantindo assistência e previdência em níveis *módicos* à maioria dos trabalhadores, a Seguridade Básica, prevista nos itens XV e XVI do art. 165 da Constituição do Brasil, é necessidade primária da ordem econômico-social. Por isso, repetimos, deve ser gerida pelo Estado e sustentada pela contribuição *obrigatória* de todos: trabalhadores, empresas e o próprio Governo.

Também já vimos que, adstrito ao interesse da paz social e de sua própria segurança, o Estado deve preservar padrões limitados para não sacrificar a grande massa na sustentação obrigatória dos mais elevados.

No Brasil, durante a década de 40, esse axioma já angustiava empregados e empregadores, sem encontrar resposta satisfatória nas soluções clássicas dos montepios e seguradoras.

Vale um depoimento pessoal. Em 1950, procurava-me um Diretor de Companhia de Seguros:

“Você é um atuário jovem (*naquela época, eu era mesmo jovem*) e deve ter idéias novas. Vai projetar um plano para que a minha Seguradora possa *vendê-lo* às grandes empresas interessadas na renovação dos seus quadros.”

Concluído o plano, fui o primeiro a desaconselhar sua comercialização, pelo custo extorsivo. De fato, a perseguição do lucro era o grande obstáculo: a Seguradora pretendia operar com tábuas de mortalidade que *não matavam ninguém no caso dos aposentados* e, ao contrário, *faziam morrer em prazo curto* os instituidores de pecúlios e pensões por morte; a taxa de juros não ia além dos 3,5% a.a., e os carregamentos para as despesas de gestão e corretagem chegavam aos 40%. Os lucros resultantes de tais margens de segurança iriam beneficiar os acio-

nistas da Seguradora, jamais retornando aos empregados ou às empresas patrocinadoras.

Desde essa época, pareceu-me claro que, apenas interessadas nos altos lucros, as seguradoras ou quaisquer entidades de fins igualmente lucrativos não teriam condições de contribuir eficientemente no desenvolvimento da *previdência complementar*.

Passados 14 anos, foi-me reposto o problema pela Petrobrás. Mas a situação era bem diferente! Os próprios empregados, apoiados pela Diretoria da empresa, é que buscavam a solução racional para os seus legítimos anseios de segurança. Não havia avidez lucrativa!

Esse trabalho começou pela análise aprofundada da legislação previdencial básica, prosseguiu com a instituição de bases doutrinárias de uma *axiomática ético-securitária* e terminou por desenvolver no país um sistema jurídico-atuarial adaptado ao *modus vivendi* brasileiro: ele foi chamado Sistema Supletivo de Seguridade Social e representado pela sigla SSSS.

Muitos conhecem o resto da história: o SSSS foi implantado em 1970 com a criação da PETROS (Fundação Petrobrás de Seguridade Social), serviu de modelo às fundações de seguridade de inúmeras empresas governamentais (Vale do Rio Doce, Embratel, Rede Ferroviária, Telebrás, Nuclebrás, Serpro, Casa da Moeda, Correios, Porto-brás, BNDE, . . .) e também às de muitos bancos e empresas privadas (Caemi, Promon, Philips, Orion, Banorte, Sotave, STEA, . . .). Enfim, o SSSS inspirou o projeto afinal convertido na Lei n.º 6.435, de 15/07/77, que atualmente disciplina a atividade da previdência privada brasileira.

Hoje, ele marcha triunfalmente com o apoio dos trabalhadores, das empresas e do próprio Estado, e tudo isso foi feito no Brasil, sem infiltração estrangeira. Ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos, em que os *pension funds* foram criados pelas grandes empresas privadas sob pressões sindicais e sem qualquer unidade normativa, as fundações de seguridade brasileiras, inicial-

mente patrocinadas por empresas governamentais, seguiram o único exemplo da PETROS em sintonia com os axiomas do seguro social, que reclamava a complementação da iniciativa particular.

Por isso, enquanto os fundos norte-americanos reabriam o tumulto babeliano na promulgação da lei regulamentadora dos *pension funds* (ERISA), no Brasil, ao contrário, a Lei n.º 6.435/77 não encontrou dificuldades em formalizar as diretrizes gerais das entidades de previdência privada, com especial incentivo ao sistema fechado de excelência comprovada nos sete primeiros anos de experiência das empresas do próprio Governo!

Voltando à Axiomática, deve ela responder a cinco classes de indagações sintáticas:

- a) *quem* deve gerir a Seguridade?
- b) o *quê* deve ela garantir?
- c) *a quem* se destinará?
- d) *quanto* concederá?
- e) *como* poderá concretizar-se?

Quer se trate da *básica*, quer da *supletiva*, isso leva a distribuir os nossos axiomas pelos cinco tópicos gerais:

- a) política;
- b) plano de Seguridade;
- c) população amparada;
- d) nível de prestações;
- e) plano de custeio.

#### CAPÍTULO 4

### OS AXIOMAS DE POLÍTICA

Inserida a Seguridade Social entre os direitos elementares dos cidadãos, compete ao Estado *promovê-la* em benefício dos trabalhadores e seus dependentes, fato

reconhecido em nosso país pela Constituição Federal de 16 de julho de 1934.

O próprio Governo deve *gerir* a Seguridade Básica, em caráter obrigatório, deixando às empresas (ou entidades de classe) a administração facultativa da Seguridade Supletiva, sempre com o incentivo e a fiscalização do poder público.

Tudo isso foi comentado a propósito do *dualismo teleológico*, para justificar os *axiomas de política*, que agora iremos formalizar:

a) **Sobre a Seguridade Social:**

1. Compete ao Estado promover a Seguridade Social para a proteção de todos os trabalhadores e de todas as pessoas que vivam justificadamente sob sua dependência econômica.

2. A Seguridade Social abrangerá:

2.1. a Seguridade Básica, em caráter oficial, limitado e obrigatório;

2.2. a Seguridade Supletiva, em caráter privado, complementar e facultativo.

b) **Sobre a Seguridade Básica:**

1. Compete ao Estado gerir a Seguridade Básica em benefício de todos os trabalhadores e seus dependentes.

2. A Seguridade Social Básica abrangerá:

2.1. a Previdência Básica;

2.2. a Assistência Básica.

3. A Previdência Básica manterá em grande parte a remuneração dos mais necessitados e, em menor parte, a dos mais favorecidos, nos casos de afastamento involuntário da atividade (desemprego, doença, invalidez, velhice, reclusão e morte).

4. A Assistência Básica proverá o bem-estar dos trabalhadores, assegurando-lhes os serviços médicos e sociais nos limites adequados às suas necessidades.

c) **Sobre a Seguridade Supletiva:**

1. A Seguridade Supletiva é de relevante interesse econômico e social, devendo ser incentivada pelo Estado.

2. A Seguridade Supletiva será gerida por entidades privadas sem fins lucrativos, cujo funcionamento deverá subordinar-se à prévia aprovação e permanente fiscalização do Estado.

3. A Seguridade Social Supletiva abrangerá:
  - 3.1. a Previdência Supletiva;
  - 3.2. a Assistência Supletiva.
4. A Previdência Supletiva complementarará a Previdência Básica para amenizar os efeitos das perdas involuntárias da renda líquida familiar.
5. A Assistência Supletiva complementarará a Assistência Básica para elevar o nível de bem-estar do trabalhador.

## CAPÍTULO 5

### O PLANO MÍNIMO DE SEGURIDADE

As aposentadorias por invalidez ou velhice, assim como o auxílio-doença são benefícios indeclináveis, quer no âmbito da seguridade básica, quer no da supletiva; assim também, a pensão por morte e o auxílio-reclusão, destinados a manter o *status* econômico da família do empregado falecido ou detento.

O mesmo não se poderia dizer da *aposentadoria por tempo de serviço*, se encarada apenas como *prêmio pelos longos anos de atividade em prol da comunidade*, ponto de vista anacrônico inspirado no Estatuto dos Funcionários Públicos de 1939 e hoje infelizmente acolhido no art. 102 da Constituição.

Na ótica previdencial, a aposentadoria por tempo de serviço só deveria conceder-se como proteção ao trabalhador na idade em que perdesse ele substancialmente sua capacidade laborativa pelo desgaste orgânico natural, e haveria que definir pragmaticamente essa idade em função da natureza do histórico de sua atividade ocupacional.

De fato, a *libertação do trabalho* pode ser um *bem* ou um *mal*, para o indivíduo ou para a sociedade, dependendo do nível de adaptação do *liberto* ao setor de produção.

Em termos mais amplos, a questão foi posta e respondida alhures:

De que modo a produtividade do trabalho humano é levada em consideração nos planos securitários básicos ou supletivos, e em que idade devem aposentar-se os trabalhadores para que os ativos se distribuam no perfil etário otimizando a produtividade média da mão-de-obra?

Esta é uma questão de notado interesse sócio-econômico, porque interfere com a produção nacional, com a lucratividade da empresa, diretamente ligada à produtividade média de sua força de trabalho, com o posicionamento dos *recursos humanos* em relação às causas de maior influência no potencial laborativo e, finalmente, com a própria adaptação do trabalhador ao meio social.

Sabemos que a produtividade do trabalho humano não depende exclusivamente de atributos pessoais — porque o potencial laborativo é fortemente influenciado por um sem número de fatores quase independentes da escolha individual, tais como a qualidade e a quantidade da tarefa exigida, a remuneração, as disponibilidades de tempo e material, as condições ambientais de higiene e segurança e a própria proteção securitária.

Mas a produtividade do empregado pode ser considerada em dependência das características individuais, dentro de um quadro estático representativo do atual estágio das condições gerais do bem-estar.

Devemos, então, refletir sobre a essência do *trabalho humano*, pensando no que fazem o servente, o electricista, o escriturário, o engenheiro e o diretor (no exercício de suas funções, bem entendido).

O que há de comum às suas atividades e que parece, portanto, constituir a *essência do trabalho individual*, é a presença de duas classes de atos:

- a) a dos *refletidos*, praticados pelo indivíduo com a intenção consciente de favorecer a ocorrência de um evento predeterminado (*meta, objetivo, ou finalidade* do trabalho);
- b) a de atos *reflexos*, condicionados pelos refletidos.

À primeira classe — dos atos refletidos — poderia chamar-se *componente racional*; à segunda — dos atos reflexos — *componente maquinal*. E o predomínio maior ou menor da parte racional sobre a condicionada (maquinal) determinaria o maior ou menor distanciamento do trabalho individual em relação à atividade da máquina.

Ora, parece claro que a *produtividade* venha a tornar-se o índice da capacidade individual, quer para o exercício dos atos refletidos, quer para a prática dos atos reflexos, e isso levaria a pensar em pendor, conhecimento, adestramento, disciplina mental, resistência física, no centro de uma pluralidade de atributos reclamados em graus nitidamente diversificados pela multifária atividade humana.

Considerar todas essas variáveis seria entretanto um plano casuístico e não estatístico, e o que interessa nos problemas de massa é sintetizar em pequeno número de variáveis, de fácil registro, a parte principal desses atributos na capacidade laborativa.

Voltando a refletir, assim orientados, sobre as duas componentes do trabalho humano, logo percebemos que as qualidades reclamadas para a prática da componente racional (atos conscientes e intencionais) prendem-se eminentemente ao conhecimento de correlações favoráveis à meta e à facilidade de inferir com base nessas ligações; por outro lado, as qualidades exigidas para a prática dos atos reflexos são inicialmente vinculadas à experiência, mas, uma vez adquiridas essas qualidades, sua permanência depende do nível de condições físicas.

Assim, duas variáveis se apresentam espontaneamente para a síntese procurada: a *experiência* — medida pelo tempo de vinculação à atividade ocupacional — englobaria o conhecimento tecnológico e o seu uso para a busca de ilações favoráveis e fixação de reflexos condicionados; o *envelhecimento* — medido pela idade — compreenderia os efeitos de redução da vitalidade, bem

como o desgaste de condições físicas reclamadas para a prática da componente maquinal.

*Idade e experiência* influem sempre na produtividade; esta, favorecendo, aquela, prejudicando. A ação positiva da experiência prepondera nas profissões de acentuado domínio da componente racional (técnico-intelectual e chefia), enquanto a influência da idade é mais sensível nas atividades menos intelectualizadas.

Em abril de 1971, a STEA<sup>5</sup> elaborou modelo matemático para a quantificação da produtividade média dos empregados de determinada classe ocupacional, considerada em função da idade e da experiência (tempo de atividade ocupacional). Eis os principais resultados:

<i>Classes ocupacionais</i>	<i>Obreira</i>	<i>Obreira qualificada</i>	<i>Administrativa</i>	<i>Intelectual</i>	<i>Chefia</i>
Idade de produtividade máxima (100%)	20 anos	26 anos	46 anos	58 anos	58 anos
Produtividade em diversas idades	%	%	%	%	%
20 anos	100	92	30	—	—
25 anos	92	100	58	—	—
30 anos	80	98	77	55	89
35 anos	67	91	88	71	93
40 anos	53	81	94	81	96
45 anos	40	69	96	88	97
50 anos	27	55	94	93	99
55 anos	17	40	88	96	99
60 anos	8	26	77	97	99
65 anos	2	12	68	93	0
70 anos	0	0	0	0	0

Pelos valores consignados nas duas últimas colunas (se aceito o modelo), não conviria ao processo produtivo perder a experiência de chefes e ocupantes de cargos de nível superior, afastados pela aposentadoria entre os 50 e os 60 anos de idade.

5. Serviços Técnicos de Estatística e Atuária, empresa fundada em 1963, responsável pela implantação técnica da maioria das entidades fechadas de previdência privada existentes no país.

Somente ao interesse individual poderia agradar essa aposentadoria concedida aos lotados nas áreas administrativas ou intelectualizadas que, válidos e hígidos, atingem 30 ou mesmo 35 anos de serviço com 50 ou 55 de idade, portanto na plenitude do apogeu da capacidade laborativa reclamada pela sociedade, em geral, e pela empresa, em particular.

Ainda tolerada na legislação previdencial básica como erro político quase irreversível, a aposentadoria *precoce* é provavelmente a principal causa da insolvência da previdência básica!

E isso explica a ausência da *aposentadoria por tempo de serviço* no axioma 3 (cap. 4, letra *b*).

Ora, se a legislação previdencial peca por excesso no tocante à *aposentadoria*, erra no sentido oposto pela omissão total de qualquer cobertura para o *desemprego*.

A verdade é que o seguro *chômage* figura em primeiro lugar no elenco securitário obrigatório mencionado no item I do art. 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e deveria ser administrado pelo INPS, tanto quanto os demais itens previdenciais, nos padrões módicos em que deve permanecer a previdência estatal; acima desses níveis, caberia à iniciativa privada complementar o auxílio, através da Seguridade Supletiva.

Em suma, o mínimo que se poderia exigir do Plano de Seguridade seria a proteção dos grupos familiares nos casos de desemprego, invalidez, doença, velhice, reclusão e morte, o que arremata a justificação do axioma supracitado.

## CAPÍTULO 6

### POPULAÇÃO AMPARADA

A *socialização* da Seguridade se identifica ao nível ideal da *universalidade*, já alcançado em Nova Zelândia

e Inglaterra, onde seu campo abarca a população inteira. A sociedade não pode privilegiar classes quando se trata de garantir a tranqüilidade dos trabalhadores e suas famílias.

E por *família*, no ângulo previdencial, devemos entender o grupo constituído pelo próprio trabalhador e por *todas as pessoas que vivam comprovada e justificadamente sob sua dependência econômica*.

Infelizmente, as instituições brasileiras de seguro social ainda *hierarquizam* os dependentes do segurado, dividindo-os em classes por ordem de prioridade decrescente.

Assim, no âmbito nacional e para o pagamento da pensão, a esposa, o marido inválido, a companheira e os filhos inválidos ou menores e solteiros constituem uma primeira classe; segue-se outra classe, constituída de uma *pessoa designada*, que, se do sexo masculino, só poderia ser menor de 18 anos ou maior de 60, ou inválida; num terceiro grupo, aparecem mãe e pai inválido; enfim, no quarto grupo, os irmãos inválidos ou menores e solteiros<sup>6</sup>. A existência de dependentes das duas primeiras classes exclui do direito às prestações os dependentes enumerados nas subseqüentes, e a pessoa designada só pode concorrer com os filhos se não existir esposa ou marido inválido com direito às prestações; porém a mãe ou o pai inválido só podem concorrer com a esposa, a companheira, o marido inválido ou a pessoa designada, *se não existir filho!*

Nesse sistema, a dependência econômica é *presumida* para a primeira classe e deve ser *comprovada* para as demais.

Ora, tal hierarquização em “castas”, para a concessão dos benefícios, não se enquadra na senda de universalidade do seguro social, criado para atenuar males financeiros advenientes da conversão do risco em sinistro

---

6. Consolidação das Leis da Previdência Social expedida pelo Decreto n.º 89.312, de 23/01/84 (doravante indicada por CLPS), art. 10.

(doença, invalidez, morte, desemprego...) que possam atingir toda a *família* do contribuinte. Neste conceito, não se percebem diversificações de privilégio ou prioridade entre os membros da família constituída pelos dependentes econômicos do segurado, parecendo mais coerente com aquela finalidade securitária que todos esse dependentes sejam igualmente amparados depois da morte daquele, na proporção em que, antes dele dependiam para seguir vivendo.

Por exemplo, se, em vida, o contribuinte sustenta filhos, esposa, mãe e pai inválido, não vemos razão para que, morrendo ele, fiquem desamparados o pai inválido e a mãe, porque a lei não lhes permite concorrer com filhos!

Figuremos, por outro lado, o exemplo do instituidor que morre, deixando filha solteira de 20 anos, pai inválido e mãe, todos sem rendimentos próprios e vivendo sob sua dependência econômica. No momento da morte, a filha absorve a pensão; a esta não terão quaisquer direitos a mãe e o pai inválido, que passarão a depender da generosidade da neta. Mas, mesmo admitindo essa generosidade, a única beneficiária completará 21 anos após alguns meses, pelo que perderá a pensão, ficando os dois — mãe e pai inválido — no mais completo desamparo.

É claro, sempre se poderá supor que, ao completar 21 anos, a filha consiga emprego bem remunerado, ou que se case com pretendente de generosidade e posses suficientes para sustentar também os novos avós; mas tal otimismo — que a prática só admite na exceção — levaria, também, nos casos de grupos familiares constituídos apenas de filhos menores, a suprimir as cotas dos *mais* jovens, no suposto de que o generoso primogênito sustentaria os demais, fosse pela pensão que lhe seria paga por inteiro até os 18 anos, fosse pelo emprego esplendidamente remunerado ou pelo casamento rico que não deixaria de encontrar ao atingir aquela idade.

Obviamente, a Seguridade Social não pode fundamentar-se em tais hipóteses; nem é cabível desamparar

mãe e pai inválido sob o pretexto de que os filhos menores, ao atingir a maioridade, recebam o passivo de compromissos do contribuinte em relação a outros dependentes, porque é sabido como difícil se torna a luta dos jovens em busca de trabalho, cuja remuneração inicial mal chega para sua própria manutenção; supor que eles possam sustentar os avós com bons empregos ou casamentos *felizes* é como reviver os sonhos de Perrete com sua bilha de leite, de que nos fala a fábula de La Fontaine!

O sistema de “castas” não lucra perfeição de sua complicação. Figuremos, noutro exemplo, o contribuinte que sustente esposa e irmãos menores, inscritos como dependentes, a primeira na forma do item I do art. 10 da CLPS, e os últimos na forma do item IV do mesmo artigo. Morto o segurado, a esposa absorve toda a pensão, de acordo com o respectivo § 1.º; terá ela a generosidade de reparti-la com os cunhados?

A dúvida se repete, quando se muda, na precedente focalização, esposa em companheira, inscrita segundo também permite o citado item I.

Todavia, mesmo admitindo a generosidade de esposas e companheiras, relativamente a seus cunhados legais ou de fato, o que ocorrerá senão o total abandono destes irmãos menores do contribuinte, se, por desgraça vier a falecer ulteriormente a única detentora do benefício?

Nem cabe alegar, em favor das “castas”, que esposa e filhos tenham maiores direitos sobre o benefício da pensão; porque esse argumento, radicado no Direito Civil, não perdura no moderno Direito Social, que não pode orientar-se pelos princípios de sucessão para efeitos de herança. Os dependentes previdenciais não se identificam necessariamente a herdeiros naturais, nem a pensão é um bem adquirido apenas pelo contribuinte para ser legado à sua simples vontade; de fato, as reservas técnicas do seguro social — garantidoras da pensão — constituem patrimônio *indivisível* de toda a massa de dependentes, acumulado pela contribuição solidária e compulsória de toda a população obreira, mesmo dos indivíduos sós, sem

herdeiros, e ainda pela contribuição dos empregadores e do próprio Estado, os quais não poderiam interessar-se na mera transferência da posse de bens individuais — não existentes no caso — e sim na garantia securitária, humanitária e sem privilégios, da sobrevivência de todos os que dependiam economicamente do contribuinte.

Aceito o princípio simples e humano dos primeiros axiomas, nenhuma solução de continuidade perturbará a sobrevivência dos beneficiários, sejam quais forem, tudo se reduzindo a regulamentar a comprovação e a justificação da dependência econômica para evitar a fraude; as dificuldades da prova não constituiriam, de resto, um impasse adicional, porque já estão previstas na lei atual.

## CAPÍTULO 7

### NÍVEL DAS PRESTAÇÕES

Em conjunto, as seguridades básica e supletiva devem conceder e manter o padrão de vida do grupo familiar nos casos de perda da capacidade laborativa remunerada.

Admite-se alguma redução da renda, justificável pelo corte das despesas inerentes à atividade como transporte, alimentação, previdência e outras. Mas não se deveria prometer majorações da renda familiar, o que além de oneroso e desnecessário, pode tornar *perigosamente desejável* o infortúnio a muitos beneficiários.

A pensão integralizada não pode ultrapassar o salário do contribuinte, salvo em conseqüência de reajustes neutralizadores da depreciação monetária, porque a família não deve auferir vantagem pecuniária da morte do seu chefe. E deve ser proporcional — *coeteris paribus* — ao salário do segurado à época do falecimento.

Admitindo a correlação positiva entre o número de beneficiários e os gastos da subsistência, famílias nume-

rosas deverão — *coeteris paribus* — perceber maiores pensões.

Os auxílios em casos de doença e reclusão deveriam ser equivalentes à pensão que seria concedida ao grupo familiar se o segurado falecesse na data do afastamento.

Por último, os benefícios não podem ser deteriorados pela inflação, e, em caso algum, deveriam pautar-se pelas regras de degradação salarial que definem a tônica atual da política salarial do Governo.

Com efeito, o pretexto de que as condições econômicas das instituições *não comportam* não é melhor que o *leit motiv* do devedor inescrupuloso que não nega a dívida, prometendo ao credor pagá-la quando puder. . . se puder. Com a agravante de que, neste último caso, o credor é, na regra, homem de posses, mas os beneficiários pobres não têm outras rendas e dependem elementarmente do benefício para a subsistência.

Eis uma das grandes vantagens do Sistema Supletivo de Seguridade Social (SSSS) sobre os antigos planos de seguros e montepios: a correção semestral automática das contribuições e benefícios, no compasso da variação do valor nominal atualizado das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional.

Ora, é fácil ver que todas as precedentes imposições morais são rígidas conseqüências lógicas dos axiomas já enunciados (ver especialmente o axioma 3 do cap. 4, letra c), os quais destarte se justificam como a *boa árvore pelos seus frutos*.

## CAPÍTULO 8

### PLANO DE CUSTEIO

#### 8.1. O dualismo tecnológico

O parágrafo único do art. 165 da Constituição do Brasil dispõe, mui judiciosamente:

Nenhuma prestação de serviço de assistência ou de benefício compreendidos na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total.

Disso trata o Plano de Custeio mencionado no art. 18 da Lei do SINPAS (Lei n.º 6.439, de 01/09/77), também designado Nota Técnica na legislação da previdência privada <sup>7</sup>.

Ora, de acordo com sua própria finalidade, o Plano de Custeio de uma entidade securitária seria o conjunto de normas quantificadoras das receitas que deverão ser investidas pela entidade, a fim de gerar os recursos necessários e suficientes à cobertura dos compromissos por ela assumidos em relação a toda a massa amparada, quer em relação a prestações já iniciadas, quer em relação a prestações a conceder.

Ao fixar essas normas, num dado momento inicial (*data da avaliação*), o atuário tem vasto campo para a escolha dos fluxos de receitas a que alude a definição, devendo atender, todavia, a duas condições <sup>8</sup>:

a) Princípio do equilíbrio financeiro:

O valor descontado provável do fluxo constituído pelas receitas deve igualar o valor descontado provável do fluxo das despesas de prestações.

b) Princípio da solvência:

O montante capitalizado das receitas previstas para um lapso qualquer, contado a partir da data da implantação, não pode ser inferior ao montante capitalizado das despesas previstas para esse mesmo lapso.

O primeiro princípio (PEF) exprime a *equivalência financeira* entre os fluxos de receitas e despesas, assegura-

---

7. Cf. Normas aprovadas pela Resolução MPAS/CPC/N.º 01/78, de 09/10/78.

8. Cf. Anais do IV Congresso Brasileiro das Entidades Fechadas de Previdência Privada (p. 185-254).

rando, com certeza prática, que os recolhimentos constituam fundos garantidores dos pagamentos previstos para as despesas das prestações.

Por outro lado, o segundo princípio (PS) impõe, também com certeza prática, que jamais se torne negativo o investimento acumulado dos excessos (positivos, negativos ou nulos) das receitas sobre as despesas, a fim de que a entidade não entre no *déficit* de caixa.

O equilíbrio expresso pelo PEF pode observar-se isoladamente pela igualdade entre os fluxos de contribuições e compromentimentos previstos em relação *a cada segurado*, consoante suas características pessoais de risco (idade, tempo futuro de contribuição, composição etária dos dependentes etc.); esse método de cálculo, dito *individual*, impõe-se nas Companhias de Seguros ou nas Entidades Abertas de Previdência Privada, em que os perfis etários e salariais da massa amparada oscilam ao sabor aleatório das variações conjunturais do mercado e da concorrência, impedindo *a priori*, quaisquer prognósticos precisos sobre a evolução dos encargos globais.

Não seria esse o caso do INPS, pelo menos em regime de estabilidade econômica, já que a participação compulsória de toda a massa obreira reduziria ditos prognósticos a alguns exercícios demográficos. O equilíbrio não ocorreria para cada participante isolado, mas *em massa*, pela igualdade entre os fluxos de receitas e encargos referentes à *totalidade* dos segurados, atuais e futuros. Tal método, dito *coletivo* também se aplicaria às Entidades Fechadas de Previdência Privada, criadas pelas empresas para o amparo exclusivo dos seus empregados e dirigentes; com efeito, a evolução temporal das distribuições etárias e salariais dos contribuintes e, conseqüentemente, dos respectivos encargos securitários globais, seria uma decorrência previsível do plano de expansão das patrocinadoras e do movimento de entradas e saídas dos empregados, fatores esses perfeitamente mensuráveis nas datas das avaliações atuariais como características relativamente estáveis das próprias empresas.

## 8.2. Custos no método individual

Para compreender os efeitos desse *dualismo tecnológico*, vamos mostrar que:

a) no método individual, a aposentadoria é um seguro caro;

b) no método coletivo, seu custo sofre reduções sensíveis nas sociedades de acentuado desenvolvimento econômico-demográfico.

Suponhamos que José Silva, com salário igual a 5 *mínimos* e 18 anos de idade, resolva depositar mensalmente em poupança o equivalente a uma ORTN para se garantir uma renda mensal aos 48 anos de idade, vale dizer uma *aposentadoria* após 30 anos de contribuição.

Suponhamos que José viva exatamente até a idade de 70, conforme ocorreria em média com as pessoas de 18 anos se morressem nas proporções indicadas pela Tábua CSO-58<sup>9</sup>.

A capitalização de 1/2% ao mês (ou 6% ao ano), conjugada com a correção monetária no ritmo da variação do valor nominal atualizado das ORTN, propiciaria a José aos 48 anos, o montante (em ORTN):

$$\frac{1,005^{360} - 1}{0,005} = 1004,52.$$

Nos 22 anos subseqüentes, entre a aposentadoria e a morte de José, esse fundo seria mensalmente convertido numa aposentadoria, cujo valor (sempre em ORTN) seria:

$$1004,52 \frac{0,005}{1 - 1,005^{-264}} = 6,86.$$

---

9. CSO-58 — COMMISSIONERS 1958 STANDARD ORDINARY — tábua de mortalidade usada para cálculo de prêmios do seguro de vida em grupo, que superestima a mortalidade e, portanto, subestima o custo da aposentadoria.

Como se vê, a contribuição mensal de uma ORTN garantiria a José uma aposentadoria de 6,86 ORTN, o que vale dizer que a contribuição em percentual da aposentadoria terá sido

$$\frac{1}{6,86} = 14,6\%.$$

Isto, se a operação fosse feita por freiras, sem gastos de administração. No INPS, supostos tais gastos cobertos pela contribuição da União<sup>10</sup>, a aposentadoria de José, ao nível dos 80% do salário<sup>11</sup> exigiria a contribuição mensal de 80% de 14,6% = 11,7%; se, em vez de José, fosse Maria, com 95% de aposentadoria, a contribuição deveria ser 95% de 14,6% = 13,9%, e, num caso ou noutro, isso representaria — apenas para a aposentadoria por tempo de serviço — mais da metade do total atualmente recolhido ao INPS pelo empregador e pelo segurado, para atender à soma de todas as despesas de previdência com as de assistência na fase ativa!

Vamos agora explicar o método *coletivo*, adotado pelo INPS e pelas Entidades Fechadas de Previdência Privada.

### 8.3. Custos no método coletivo

Já dissemos que esse método equilibra solidariamente o fluxo de encargos de *toda* a massa participante com o respectivo fluxo das receitas de contribuições, mas isto pode ser feito de inúmeras formas, consoante os critérios de cálculo das contribuições.

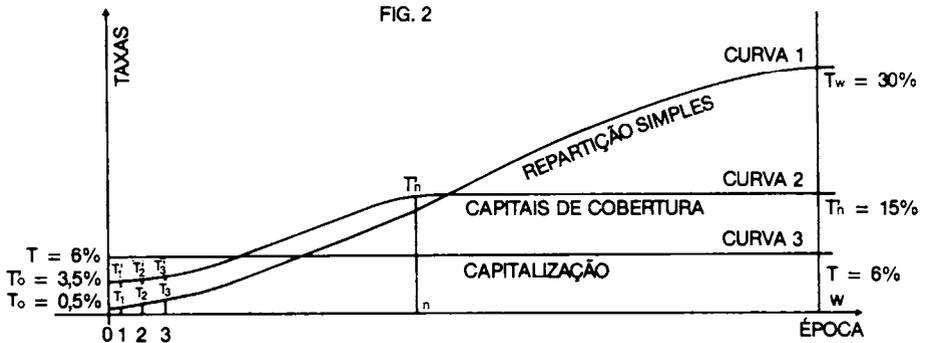
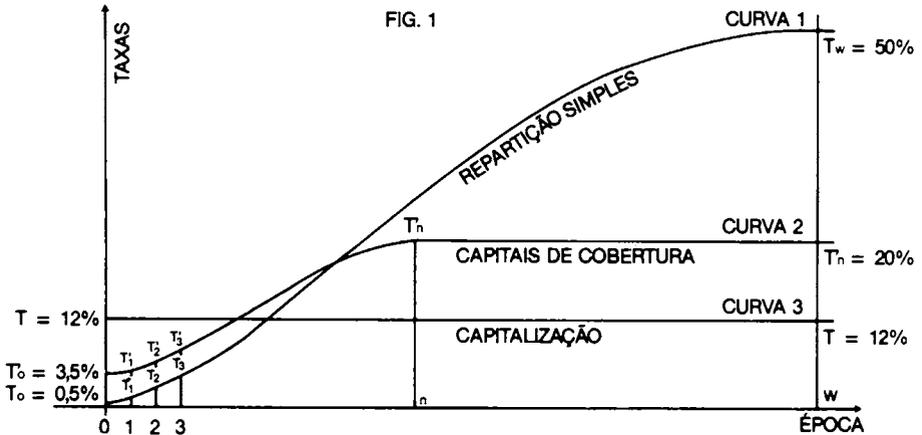
Desses critérios, chamados *regimes financeiros*, a legislação menciona três:

---

10. CLPS, artigo 122, item X.

11. Suposto confundido o salário com o salário-de-benefício, e aplicável o artigo 33 da CLPS.

- a) Repartição Simples;
- b) Repartição de Capitais de Cobertura;
- c) Capitalização.



### 8.3.1. Repartição simples

O primeiro pressupõe do atuário uma atitude meramente contábil. No início do ano zero, quando a instituição se implanta, ele prevê a despesa  $D_0$  do pagamento das mensalidades dos que se aposentem nesse ano, por exemplo, com 55 anos de idade. Essa despesa é dividida pela folha  $S_0$  dos salários de toda a massa partici-

pante, obtendo-se a taxa  $T_0$  de contribuição do primeiro ano. Como inicialmente são poucos os que se aposentam, a despesa  $D_0$  é baixa em relação à folha  $S_0$ , razão pela qual também é pequena a taxa  $T_0$ , que vamos supor igual a 0,5% (vide gráfico curva 1), para fixar as idéias.

No início do ano *um*, o atuário volta a prever a despesa  $D_1$  do pagamento das mensalidades, mas essa despesa se desdobra em duas: a dos benefícios remanescentes do ano *zero* e a dos iniciados no ano *um*.

Assim, é fácil prever para o ano *um* despesa pelo menos dupla em relação à do ano *zero* ( $D_1 \geq 2D_0$ ), pois as poucas mortes de aposentados que reduziriam ligeiramente a despesa serão compensadas pela maior entrada em aposentadoria no ano *um*. Ao dividir  $D_1$  pela folha salarial do ano *um*, o atuário obtém a nova taxa  $T_1$ ; a menos que tenha crescido a folha salarial, podemos assegurar que  $T_1$  não será inferior ao dobro de  $T_0$  ( $T_1 \geq 2T_0$ ).

Para o ano *dois*, preveríamos uma taxa  $T_2$  não inferior ao triplo de  $T_0$  ( $T_2 \geq 3T_0$ ).

Estamos raciocinando com moeda estável, porque as correções monetárias se aplicam nas mesmas proporções a salários e benefícios, não afetando as razões.

$$T_0 = \frac{D_0}{S_0}, T_1 = \frac{D_1}{S_1}, T_2 = \frac{D_2}{S_2}, \dots$$

Na hipótese de manutenção do valor real da folha salarial, essas taxas cresceriam fortemente a princípio, depois com menor gradiente, até se estabilizarem numa época em que as mortes equilibrassem as entradas em aposentadoria (ver curva 1). Nessa época, as taxas terão atingido o *valor de regime*.

Ora, é fácil imaginar o pronunciado gradiente da evolução das taxas se o afluxo anual de jovens for incipiente, e poucas forem as saídas antecipadas; ao contrário, quando esse afluxo for intenso e o rodízio, elevado, as folhas salariais  $S_0, S_1, S_2, \dots$  podem crescer (em valor real) com ritmo próximo ao das despesas  $D_0, D_1, D_2, \dots$ ,

reduzindo-se o gradiente de crescimento da curva 1. No primeiro caso, as taxas se estabilizam em valor mais alto (por ex. 50%); no segundo, em valor reduzido (por ex. 30%). (Comparem-se as figuras 1 e 2.)

Esse regime se chama *Repartição Simples*, porque a despesa do ano é *repartida simplesmente* pela correspondente folha salarial para gerar a taxa de contribuição. No término do exercício, se a previsão for exata, a receita empata com a despesa, e o balanço fecha com o patrimônio virtualmente nulo.

Os principais defeitos da Repartição Simples são três:

- a) o mencionado crescimento anual das taxas;
- b) a inexistência de recursos para serem aplicados;
- c) o total desamparo dos participantes, ativos ou aposentados, no caso de paralisação do processo.

Hoje, para efeitos práticos, o INPS se enquadra nesse regime, pois o patrimônio herdado dos ex-IAP's é pouco expressivo em relação ao seu imenso orçamento.

Não é, pois, de estranhar o crescimento de suas taxas de contribuição, que vinha retardado pelas sucessivas entradas de novas massas participantes e elevações dos tetos do salário-de-contribuição; mas, doravante, o afluxo de novos entrados só contará com o crescimento vegetativo da população, progressivamente limitado pelo controle da natalidade, enquanto a elevação dos tetos já repercute no forte acréscimo das despesas de benefícios. Isso explica, em grande parte, a atual situação de crise financeira do INPS, que não se resolverá definitivamente apenas com o recolhimento do montante da dívida da União.

O segundo inconveniente da Repartição Simples — a inexistência de fundos — se observa bem no INPS; como investidor institucional, ele é identicamente nulo, interessando relativamente pouco ao mercado financeiro ou ao Ministério da Fazenda.

O terceiro inconveniente não se aplica ao INPS; instrumento de segurança nacional, ele não pode parar. Mas se aplicaria às fundações, sobretudo às criadas por empresas privadas, sujeitas à insolvência; nesses casos, a lei veda a adoção do regime de Repartição Simples para os planos de aposentadoria supletiva.

### 8.3.2. Repartição de capitais de cobertura

Explicaremos agora o *Regime de Capitais de Cobertura*.

O procedimento do atuário não será, então, meramente contábil, pois ele irá prever receitas não apenas para cobrir as despesas do ano, mas também para a constituição dos fundos capazes de, corretamente investidos, garantir a continuidade futura dos pagamentos mensais das aposentadorias iniciadas no exercício, não importando que tais pagamentos se prolonguem durante toda a vida aleatória do aposentado.

Assim, no início do ano *zero* (ano de implantação da entidade), é previsto o fundo  $F_0$  equivalente ao fluxo de despesas futuras com os que se aposentam no ano *zero*, ainda que tais despesas se prolonguem pela sobrevivência dos aposentados nos anos subseqüentes.

Por exemplo, se José Silva se aposenta no início do ano *zero*, em condições médias, com 10 ORTN mensais, o fundo garantidor de sua aposentadoria não se limitaria ao valor de 120 ORTN correspondente à despesa do primeiro ano; esse fundo, atuarialmente avaliado e dependente das condições de sobrevivência de José, será muito maior (por exemplo, 840 ORTN), pois dele deverão sacar-se as parcelas necessárias ao pagamento das mensalidades devidas a José, não apenas no ano *zero*, mas também nos anos *um, dois, três* . . . enquanto ele sobreviver.

Ora, sendo  $840 \text{ ORTN} = 7 \times 120 \text{ ORTN}$ , vemos que o *fundo da aposentadoria* de José equivale, no exemplo, a sete vezes a correspondente despesa do ano *zero*;

assim, em vez da taxa de 0,5%, que seria bastante para a cobertura das despesas do ano *zero*, o atuário prevê uma taxa sete vezes maior (3,5%) para a constituição de fundos análogos para todos os aposentados do ano *zero* em condições médias semelhantes às de José. Em rigor, essa taxa resultaria da divisão do total de fundos previstos,  $F_0$ , pela folha salarial do ano *zero*:

$$T'_0 = \frac{F_0}{S_0}.$$

Nos anos *um*, *dois*, *três*. . . o atuário voltaria a calcular as taxas

$$T'_1 = \frac{F_1}{S_1}, T'_2 = \frac{F_2}{S_2}, \dots$$

sempre dividindo os valores estimados dos fundos pelas folhas salariais.

Entretanto, nesta nova forma de custeio, os aposentados de um exercício não irão pesar nos subseqüentes, porque seus benefícios serão totalmente garantidos pelas rendas do investimento dos respectivos fundos, constituídos, por sua vez, pelas receitas arrecadadas exclusivamente no ano da concessão. Assim, não haverá repasse dos encargos iniciados no ano para o ano seguinte, como ocorreria no regime de *Repartição Simples*.

Na hipótese de manutenção do valor real da folha salarial, as taxas  $T'_0$ ,  $T'_1$ ,  $T'_2$ , . . . poderão crescer com o número de novos entrados anuais em aposentadoria, até que esse número se estabilize (vide curva 2). Nessa época, as taxas terão atingido o *valor de regime*. Mas o crescimento, se existir, não será tão acentuado como anteriormente, pois, salvo em casos anormais, não há razões para esperar que os fundos  $F_1$ ,  $F_2$ , . . . superem o dobro, o triplo, . . . do valor de  $F_0$ .

Esse novo regime chama-se *Repartição de Capitais de Cobertura*, porque o total de fundos de cobertura dos benefícios iniciados no ano (e não apenas as respectivas

despesas do exercício) é *repartido* pela correspondente folha salarial para gerar a taxa de contribuição. Quando a previsão se revela exata, a receita do exercício empata com o total dos fundos de aposentadorias iniciadas no exercício, e o saldo da receita sobre a despesa equivale à *Reserva* para a garantia dos pagamentos futuros dessas aposentadorias; por isso, em cada ano, o balanço se fecha com o patrimônio igualado ao montante dessas *Reservas de Benefícios Concedidos*.

Os defeitos antes apontados para a Repartição Simples são agora atenuados para os Capitais de Cobertura:

- a) a taxa anual cresce mais lentamente;
- b) as reservas de benefícios concedidos permitem algum investimento a longo prazo;
- c) apenas os ativos ficam desamparados no caso de paralisação do processo, porque, suposto o equilíbrio atuarial, os aposentados sempre contam com a garantia dos respectivos *capitais de cobertura*.

### 8.3.3. Capitalização <sup>12</sup>

Explicuemos, finalmente, o *Regime de Capitalização*.

Preocupado com o crescimento da taxa do regime precedente, ainda que moderado, o atuário determina uma única taxa média,  $T$ , nivelada no tempo, capaz de gerar fluxo de receitas financeiramente equivalente ao produzido pelas taxas do Regime de Capitais de Cobertura.

Nem é preciso entrar na minúcia de cálculo para compreender que o valor dessa média está situado entre os valores mínimo e máximo da sucessão  $T'_0, T'_1, T'_2, \dots$ . Nos casos normais, portanto, teremos  $T'_0 < T < T'_n$ , sendo  $n$  o prazo de estabilização do regime de Capitais de Cobertura (*vide* fig. 1).

Por exemplo, se  $T'_0 = 3,5\%$  e  $T'_n = 20\%$ , podemos imaginar que se encontre o valor  $T = 12\%$  como resultado da avaliação atuarial.

---

12. Limitamo-nos a explicar o regime ortodoxo de capitalização, que equilibra os encargos do plano pela taxa de contribuição *invariável*.

Ora, nos casos normais, o primeiro efeito da adoção desse novo regime será a formação de novos fundos, nos primeiros anos de vida da instituição, com os excessos de receitas resultantes da aplicação da taxa  $T$  sobre as advenientes da incidência das taxas  $T'_0, T'_1, \dots$ , enquanto esses valores lhes forem inferiores. Por exemplo, supondo  $T = 12\%$  e  $T'_0 = 3,5\%$ ;  $T'_1 = 4,0\%$ ;  $T'_2 = 4,7\%$ ;  $T'_3 = 5,5\%$ ;... teremos nos anos *zero, um, dois, três, ...*, os excessos de receitas produzidas pelas diferenças de taxas,

$$T - T'_0 = 8,5\%; \quad T - T'_1 = 8,0\%; \quad T - T'_2 = 7,3\%; \\ T - T'_3 = 6,5\%; \quad \dots$$

Tais excessos, acumulados com os juros correspondentes, não poderão ser considerados como *fundos livres*, ou *superávits*; porque serão progressivamente consumidos a partir do ano em que a taxa  $T'_j$  se apresente com valores superiores ao de  $T$  e até que aquela taxa se estabilize, época em que o desençaixe produzido pela deficiência de taxa  $T'_n - T$  passará a ser coberto pelo juro do fundo acumulado.

Noutros termos, os fundos constituídos pela acumulação dos excessos da *taxa de capitalização sobre as primeiras taxas dos capitais de cobertura* devem cobrir o efeito das deficiências daquela taxa em relação às taxas finais do regime de repartição, vale dizer, o excesso dos compromissos futuros da entidade em relação ao fluxo de receitas previstas no Regime de Capitalização. Tal excesso é, habitualmente, chamado *Reserva de Benefícios a Conceder*, a ser distribuído entre os ativos, numa eventual liquidação da entidade.

Assim, os defeitos apontados para a Repartição Simples e já atenuados para os Capitais de Cobertura desaparecem, nos casos normais, para o regime de Capitalização:

- a) a taxa anual se mantém nivelada ao longo do tempo;

b) às reservas de benefícios concedidos se acrescentam as grandes reservas de benefícios a conceder, incrementando fortemente o potencial das inversões a longo prazo;

c) em caso de paralisação do processo, os aposentados contarão com a cobertura das primeiras reservas para garantir a continuidade dos seus benefícios, enquanto aos ativos será assegurado seu direito líquido pela reserva de benefícios a conceder.

Ora, de tudo o que foi dito sobre os três regimes financeiros em condições normais, quatro fatos merecem destaque especial:

1.º — a taxa de contribuição avaliada anualmente no Regime de Repartição Simples cresce, a partir da época de implantação da entidade previdencial, buscando o nivelamento na fase de regime;

2.º — a taxa de contribuição avaliada anualmente no Regime de Repartição de Capitais de Cobertura cresce, em ritmo mais moderado, atingindo muito antes a fase de regime;

3.º — num ou noutro caso, o gradiente do crescimento pode ser reduzido, seja pelo forte afluxo anual de massas jovens, seja pela alta rotatividade da massa participante;

4.º — a taxa de contribuição avaliada no Regime de Capitalização Coletiva é prevista para manter-se inalterada no tempo, com valor intermediário às taxas inicial e final dos regimes anteriores.

Conjugando as duas últimas observações, deduzimos que a solidariedade entre a massa inicial de participantes e as gerações futuras na medida em que estas se apresentem com idades rebaixadas em relação àquela —, bem como a rotatividade dos participantes, que pode conduzir grandes massas a se desligarem prematuramente do sistema sem fazer uso do benefício, são fatores que reduzem o crescimento das taxas nos regimes de repartição e conseqüentemente o valor médio nivelado da taxa de capitalização (comparar as curvas das figuras 1 e 2).

E aí temos porque, no método coletivista, só admitido para a previdência oficial e entidades fechadas, o custo médio das aposentadorias é sensivelmente inferior

ao que resultaria do método individual imposto às entidades abertas, em que o custo não sofre a influência redutora, quer do afluxo de jovens, quer da retirada antecipada do participante.

#### 8.4. Os axiomas de custeio

As ponderações precedentes conduzem a postular no grau de generalidade da Axiomática:

a) **Para a Seguridade Social:**

3. Nenhum benefício ou serviço poderá ser criado, majorado ou estendido na Seguridade Social sem que seja assegurada no plano de custeio a respectiva fonte de receita total<sup>13</sup>.

b) **Para a Seguridade Básica:**

5. Os trabalhadores, os empregadores e o Estado contribuirão solidária e obrigatoriamente para o custeio da Seguridade Básica<sup>14</sup>.

6. As taxas de contribuição para a Seguridade Básica incidirão sobre as remunerações dos trabalhadores até o limite adequado e não dependerão de fatores pessoais de risco (idade avançada, família numerosa etc.)<sup>15</sup>.

7. Os planos de custeio da Seguridade Básica minimizarão as perspectivas de alteamento futuro das taxas de contribuição a níveis proibitivos<sup>16</sup>.

c) **Para a Seguridade Supletiva:**

6. Os trabalhadores e os empregadores contribuirão facultativamente para o custeio da Seguridade Supletiva<sup>17</sup>.

---

13. Preceito inserido no parágrafo único do art. 165 da Constituição, para evitar promessas inviáveis da política demagógica.

14. Solidariedade contributiva obrigatória de todos os interessados na segurança nacional.

15. Os jovens (*bons riscos*) ajudam os velhos (*maus riscos*), pagando a mesma taxa até o limite adequado ao bem-estar geral.

16. Preferindo-se os planos de capitalização, para evitar a sobrecarga injusta das gerações futuras.

17. Além de certo limite, a seguridade é apenas conveniente e não exige a contribuição direta do Estado.

7. Os planos de custeio da Seguridade Supletiva minimizarão as perspectivas da “anti-seleção” de riscos, bem como do alteamento futuro das contribuições a níveis proibitivos <sup>18</sup>.

Enfim, para coibir os abusos na demanda e na concessão dos serviços médicos, os planos de custeio, quer da assistência básica, quer da supletiva, deverão prever a participação direta dos beneficiários no pagamento dos serviços médicos que lhes forem prestados. Isso explica a inclusão dos últimos Axiomas de Custeio, no resumo inicial.

18. Na contribuição facultativa, as taxas dos jovens devem ser menores, para evitar a evasão dos *bons riscos* (“anti-seleção”), causa primária do fracasso de milhares de *mutualidades* organizadas no início do século passado pelos trabalhadores dos países liberalistas.



P A R T E I I  
CAMINHOS RACIONAIS DA  
LEGISLAÇÃO



## CAPÍTULO 1

### PLANO DE ESTUDO

Nos antigos livros de Matemática, os *axiomas* se *impunham* como *proposições evidentes por si mesmas*, enquanto os *postulados*, sem aquela evidência, apenas se *propunham* à boa vontade dos interessados no seqüenciamento dedutivo.

Hoje, essa distinção esvaece com a subjetividade progressiva da crença individual, que já põe dúvidas sobre a evidência dos próprios princípios da Lógica<sup>19</sup>.

Os *Axiomas da Seguridade*<sup>20</sup> não deveriam, pois, ser olhados como dogmas autoritariamente impostos, nem foi por outro motivo que nos empenhamos no esclarecimento de sua fundamentação técnica e moral para sugeri-los ao poder público apenas como *postulados* norteadores da legislação previdencial.

Admitindo-os de consenso geral, não excluimos, todavia, as contestações de ordem prática ao seu caráter genérico, freqüentemente vago ou impreciso.

Vale como exemplo o dualismo teleológico inevitável entre as seguridades básica e supletiva: *em que níveis precisos deveriam situar-se as separatrizes dos seus campos de ação, quer no setor previdencial, quer no assistencial?*

Especificamente, que devemos entender como *garantia quase total* dos padrões médios e módicos dos grupos

---

19. Cf. *Revue de Métaphysique et de Morale*, Paris, 1926 e 1927.

20. Cf. Parte I.

familiares, atribuível à previdência oficial, ou, ainda, como *limites adequados às suas necessidades* para restringir a assistência básica?

As respostas seriam formuladas em termos de estatística econômica: *padrão médio*, necessariamente módico, seria o da sobrevivência de um grupo familiar com rendimento médio; o *nível assistencial adequado* seria aquele prodigalizável com eficiência máxima nos limites economicamente suportáveis pelos contribuintes (trabalhadores, empresas, União).

Suponhamos que o rendimento familiar médio brasileiro pudesse, em melhores dias, nivelar-se em cinco salários-mínimos; aí, ou em pouco mais, deveria manter-se o *teto do salário-de-contribuição do INPS*. Jamais deveria ser duplicado esse teto, como ocorreu duas vezes nos últimos vinte anos: a primeira com o Decreto-lei n.º 66, de 21/11/66, e a segunda, com a Lei n.º 5.890, de 08/06/73.

Analogamente, jamais deveria extravasar-se a assistência médica em padrões de luxo hoteleiro, sem qualquer adicional contributivo do usuário.

Infelizmente, é difícil eliminar os excessos depois de concedidos, sobretudo nos momentos de maior tensão política.

Assim, conquanto reconhecida a invasão imprópria da seguridade estatal no campo que deveria ser reservado à iniciativa privada, não cabe agora tentar sua demarcação *ex-abrupto* para não diluir definitivamente o processo corretivo na estéril controvérsia técnico-política.

Por outro lado, a situação requer medidas urgentes de cobertura para o atual déficit do SINPAS, viabilizando, quanto possível:

a) a aceitação por parte dos grupos interessados: *trabalhadores e empregadores*;

b) a compatibilização dos preceitos de emergência com a futura programação racional de maior prazo.

Nosso Plano de Estudo deverá, pois, objetivar:

- I. o destaque dos principais conflitos da legislação atual com a axiomática;
- II. as correções emergenciais e definitivas desses conflitos.

Nessa linha, passaremos em rápido exame os seguintes instrumentos básicos:

**Da Previdência Oficial:**

1. a Consolidação das Leis da Previdência Social<sup>21</sup>, expedida pelo Decreto n.º 89.312, de 23/01/84;
2. o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social<sup>22</sup>, aprovado pelo Decreto n.º 83.080, de 24/01/79;
3. o Regulamento do Custeio da Previdência Social<sup>23</sup>, aprovado pelo Decreto n.º 83.081, de 24/01/79;
4. a Lei n.º 6.439, de 01/09/77, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social<sup>24</sup>.

**Da Previdência Privada:**

1. a Lei n.º 6.435, de 15/07/77, que dispõe sobre as entidades de previdência privada<sup>25</sup>;
2. o Decreto n.º 81.240, de 20/01/78, que regulamenta as disposições da Lei das EPP relativas às entidades fechadas de previdência privada<sup>26</sup>;
3. o Decreto n.º 81.402, de 23/02/78, que regulamenta as disposições da Lei das EPP relativas às entidades abertas de previdência privada<sup>27</sup>.

---

21. Doravante designada CLPS.

22. Doravante designado RBPS.

23. Doravante designado RCPS.

24. Doravante designada Lei do SINPAS.

25. Doravante designada Lei das EPP.

26. Doravante designado Decreto das EFPP.

27. Doravante designado Decreto das EAPP.

## CAPÍTULO 2

# PARADOXOS ÉTICOS DA LEGISLAÇÃO DA SEGURIDADE BÁSICA

### 2.1. A desproteção no desemprego

Dos Axiomas da Seguridade Básica, destaquem-se o primeiro e o terceiro:

b-1. Compete ao Estado gerir a Seguridade Básica em benefício de todos os trabalhadores e seus dependentes.

b-3. A Previdência Básica manterá em grande parte a remuneração dos mais necessitados e, em menor parte, a dos mais favorecidos, nos casos de afastamento involuntário da atividade (desemprego, doença, invalidez, velhice, reclusão e morte).

— Até que ponto esses princípios são observados na legislação básica?

Já dissemos bastante<sup>28</sup> contra o art. 10 da CLPS, que hierarquiza em “castas” os beneficiários da pensão e freqüentemente marginaliza no desamparo os dependentes mais necessitados, *o que se contrapõe ao Axioma b-1.*

No que toca aos próprios trabalhadores, a proteção *parece* generalizada, já que a Previdência Social Urbana regida pela CLPS inclui obrigatoriamente<sup>29</sup> os empregados, os autônomos, avulsos ou temporários, os titulares de firmas individuais urbanas, os dirigentes e sócios de empresas urbanas e rurais, excluindo apenas<sup>30</sup> os servidores civis ou militares, desde que sujeitos a regime próprio de previdência social, bem como os trabalhadores

---

28. Cf. Parte I, cap. 6.

29. Cf. CLPS, art. 10.

30. Cf. CLPS, art. 4.º.

e empregadores rurais, por sua vez amparados por legislação específica<sup>31</sup>.

*Parece generalizada*, dissemos, porém nada ou quase nada se garante ao trabalhador nos casos de desemprego<sup>32</sup>; *o que se contrapõe ao Axioma b-3 e ao item XVI do art. 165 da Constituição*.

## 2.2. As deficiências do FGTS

Nem se diga que o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço seja a solução para o desemprego. Vale lembrar a parte final do diálogo acolhido em tese<sup>33</sup> por 76 votos contra 4 no Congresso Interestadual de Previdência (Recife, 1968).

### O NÓ GÓRDIO

#### CONGRESSISTAS

Criando o FGTS, a Lei n.º 5.107, de 13/09/66, ampara o empregado nas fases de desemprego; sobrevindo aposentadoria ou morte do optante, sua conta será livremente movimentada, por ele ou por seus beneficiários previdenciais. Não são louváveis esses propósitos?

#### ATUÁRIO

A principal vantagem dessa Lei terá sido criar recursos para o Plano Nacional de Habitação; mas, *não tem ela o menor tino securitário*.

C — Explique-nos isso.

A — Que acham os Srs. Congressistas essencial num seguro?

C — Bem, . . . a existência de um risco, e a indenização, quando o risco se converte em sinistro.

A — Justo. No seguro-vida, o risco é a *morte*, e a indenização, o pecúlio pago aos beneficiários do seguro ime-

---

31. Lei Complementar n.º 11, de 25/05/71, Lei n.º 6.260, de 06/11/75. Cf. RBPS, art. 274.

32. A precária proteção da Lei do FGTS (Lei n.º 5.107, de 13/09/66) não abrange os rurais e os servidores públicos estatutários.

33. Cf. Nogueira, R., A Correção Monetária do BNH, *Monólogos de um atuário social*, Recife, set. 1968, p. 56-65.

diatamente após seu falecimento; no seguro-fogo, o risco é o *incêndio*, e a indenização, aquela estipulada na apólice em função dos prejuízos do sinistro. Quase sempre é fácil reconhecer o risco; a *invalidez*, na aposentadoria; a *morte*, na pensão; o *desemprego*, no seguro “chômage”; a *doença*, no seguro-enfermidade; a *avaria*, nos transportes marítimos; o *roubo*, no seguro-automóvel. . . . Todavia, não é tão fácil fixar com propriedade a indenização, atendendo com equilíbrio à triplíce limitação: humanitária, social e econômica.

Pois bem. Menos fácil, ainda, é balancear o sistema de proteção securitária, de sorte que possa ele, *sem custos opressivos*, atingir suas finalidades humanas com o máximo de conteúdo social.

Por exemplo, o seguro-desemprego. Na opinião dos Congressistas, qual seria a sua finalidade?

C — Obviamente, seria o amparo financeiro ao trabalhador, quando perde o emprego, durante a fase temporária da inatividade forçada.

A — De acordo; o risco seria a demissão; a indenização seria a *parcial* manutenção do salário perdido, durante prazo não superior ao período de desemprego e limitado pelo tempo máximo de inatividade forçada, *aceitável dentro das condições vigentes do mercado de trabalho para as condições biométricas do segurado*.

C — Compreendemos. A manutenção salarial — finalidade humana e social — atenderia às necessidades da subsistência familiar; a *redução* do salário durante a manutenção — imposição sócio-econômica — conservaria no desemprego o estímulo do retorno à atividade; mas, porque não manter o auxílio em toda a fase inativa?

A — O “constrangimento” do prazo de assistência ao limite fiducial do tempo aleatório de desemprego — imperativo financeiro — também garantiria o sistema contra a fraude que o desvirtuaria.

C — Esse limite fiducial seria o tempo de desemprego dificilmente ultrapassável, suposta a boa fé do segurado?

A — Sem minúcia probabilística, a definição não poderia ser melhor.

C — E como se mediria esse limite fiducial?

A — Em 10/04/67, apresentávamos ao BNH a “Síntese de Dados Estatísticos” (Relatório n.º 7), indicando a ro-

tina mensal do processamento conveniente para essa e outras mensurações indispensáveis\*.

C — E o Banco apreciou o sistema?

A — Não recebemos qualquer pronunciamento sobre o assunto, fato que atribuímos às dificuldades burocráticas usuais de administrações novas.

C — Mas, por favor, Sr. Atuário, voltemos ao seguro-desemprego...

A — Destinado a amparar o infortúnio, ele não deveria fugir à regra securitária genérica, qual seja, *beneficiar com*

---

\* Na oportunidade, assim descrevíamos o objetivo do citado estudo: "O Convênio de prestação de serviços de arrecadação do FGTS estabelece para os Bancos Depositários a obrigatoriedade da remessa ao Centro Regional de Processamento de Dados de uma via da guia de recolhimento, GR, e outra da relação de empregados afastados, RA.

Esses documentos, descritos nas ordens de serviço FGTS-POS de números 04/67 e 03/67, respectivamente, contêm o ponto de partida para a rotina mensal do processamento estatístico.

No atual Relatório reduzimos essa rotina ao uso de 3 (três) modelos gerais de tabelas — Modelos Estatísticos E1, E2 e E3, preferivelmente dimensionadas no tamanho 45 cm x 60 cm, conquanto isso não seja indispensável.

O primeiro modelo destina-se a sistematizar tabulações necessárias ao acompanhamento do movimento mensal do depósito e da população empregada, por cidade, estado, região, atividade empresarial, opção e taxa de juros; o segundo destina-se a fundamentar pesquisas sobre a incidência do desemprego local nas principais atividades empresariais, entre optantes e não optantes de ambos os sexos, com especificação das várias causas de afastamento; o terceiro permitirá a análise da influência conjunta da idade e tempo de serviço sobre o desemprego, dentro de cada região, dissociando atividades empresariais, sexos, regimes de opção e causas de afastamento.

As tabulações, orientadas pelos modelos, atendem a objetivos financeiros e sociológicos de importância, porquanto facultam previsões ou controles dos depósitos e saques, assim como o pronto registro e conseqüente diagnóstico de desemprego supernormal.

Apesar de necessárias, essas tabulações constituem apenas subsídio ao planejamento estatístico; com efeito, as guias de recolhimento, GR, somente possibilitam estimativas globais para as probabilidades de afastamento mensal, não analisando idade, sexo, causa e tempo de serviço; já a relação de afastados, RA, destaca esses atributos para os que deixam o emprego, permitindo a avaliação de probabilidades condicionadas à hipótese de afastamento. Para a determinação de probabilidades "absolutas" de afastamento, correspondentes às várias idades e tempos de serviço, mister seria processar também o número de expostos ao risco, só revelados nas relações mensais de empregados, RE — FGTS-POS n.º 02/67. Ora, por motivos econômicos óbvios, as RE são remetidas pelos Bancos, permanecendo arquivadas em suas agências recolhedoras; assim, apenas o cadastro empresarial, elaborado e mantido no CPD, facultará o planejamento de amostras adequadas à futura estimação dos referidos expostos ao risco".

a indenização os que *sofrem os efeitos desse infortúnio e na medida de seus sofrimentos*; fazendo-o por menos, a proteção é deficiente; por excesso, será inutilmente onerosa e, por isso, prejudicial à coletividade contribuinte.

C — Isso tudo parece muito razoável. Mas a Lei n.º 5.107, de 13/09/66, não atendeu a regra tão elementar?

A — Infelizmente, não. O regime do FGTS se opõe em competição com o da CLT, esposando-lhe os princípios indenizatórios obsoletos e ignorando por completo a essência securitária do auxílio-desemprego. Instituído em conjunto de depósitos individualizados, o Fundo não cria vínculos de solidariedade entre empregados, nem mesmo os do seguro privado e comercializado, em que os mais afortunados pagam pelos que sucumbem ao risco.

C — De fato, nada se retira das contas dos que permanecem no emprego para socorrer os demitidos...

A — e a indenização torna-se função crescente do tempo na empresa; mesmo em regime de estabilidade salarial, se a conta não houver sido utilizada anteriormente, o desempregado receberá 45 salários, ou menos de 4, conforme a demissão ocorra aos 25 ou aos 3 anos de vigência do novo regime. Ora, tal processo indenizatório, inspirado no da CLT, não corresponde às necessidades familiares do desempregado; excessivo para servidores antigos, é extremamente precário para a grande massa jovem, que mal suporta as depressões econômicas do início da vida profissional.

Assim, quanto ao auxílio-desemprego, a Lei n.º 5.107, de 13/09/66 é de baixo teor securitário, já que a indenização depende do tempo de vinculação ao regime não atende aos sinistrados na medida dos seus sofrimentos.

C — As contas do FGTS são como “anacoretas”...

A — ilhadas, divorciadas de qualquer solidariedade securitária e afastadas por completo da filosofia previdencial brasileira.

C — Mas, já lhe perguntamos, em casos de aposentadoria e morte, a conta não pode ser levantada?

A — Sem o menor senso securitário. Se a aposentadoria ocorre por invalidez nos primeiros anos de vida profissional, a conta é *ridícula*; se ocorre por tempo de serviço, estando o empregado válido, torna-se *exagerada*. Como no desemprego, o crédito liberado ao empregado é marcadamen-

te o *prêmio* da vitória sobre a invalidez ou morte prematura, em lugar da reparação sem privilégios injustos dos males advenientes desses infortúnios.

C — E se o empregado morre em atividade?

A — A conta liberada aos beneficiários pode ser muito alta ou muito baixa, dependendo do tempo, maior ou menor, de vinculação ao regime; ora, as necessidades familiares são em regra mais sentidas nas jovens famílias, onde preponderam os filhos menores.

C — V. Sa. está mostrando que os aspectos previdenciais da Lei n.º 5.107 se chocam frontalmente contra o espírito da Lei Orgânica da Previdência Social no que se refere ao cálculo das pensões.

A — Nesses casos de aposentadoria e morte, o erro se torna mais sério; porque no desemprego ainda se poderia tentar justificar o crescimento da indenização com o tempo, pretextando estímulo do empregado a conservar-se em atividade — como se o desemprego dependesse primordialmente da vontade dele! Mas, o castigo dos que se invalidam ou morrem na juventude não tem qualquer pretexto humano, social ou econômico, tanto é certo que ninguém, conscientemente, procura invalidez e morte. Será apenas cômodo, para evitar cálculos atuariais, atribuir-lhes indenizações inferiores aos elevados prêmios dos que logram obter com saúde o direito às aposentadorias por tempo de serviço.

C — Mas alega-se que a Lei n.º 5.107 não foi elaborada com finalidade securitária, e sim, para garantir o tempo de serviço. . .

A — A locução “garantia do tempo de serviço” já é “abuso de linguagem”, como se tolera em Matemática, após o necessário esclarecimento semântico prévio. O tempo de serviço não se garante, é variável fortuita influenciada por fatores vários, ora ligados, ora estranhos à vontade do empregado ou empregador. O Fundo não garante “tempo de serviço”, como o Seguro-Vida não garante “vida”, como o Seguro-Saúde não garante “saúde”. Tudo quanto se pode esperar do seguro é a garantia de uma *indenização*, quando desaparece um *status* inicial que se desejaria manter: emprego, saúde, vida. O fato é que a Lei, prometendo indenizações no desemprego, na invalidez ou na morte, invadiu francamente a área securitária, e esse fato não desaparece porque alguém resolve excluí-lo da “intenção” do legislador; essa intenção, de resto, não tem qualquer valor normativo.

C — Bem, ... a preocupação básica dos elaboradores da Lei n.º 5.107 terá sido propiciar recursos ao BNH para o desenvolvimento da política habitacional; a parte securitária sairia “involuntariamente, como um sub-produto”...

A — mal acabado. Ora, por favor, Srs. Congressistas! Paremos por instantes neste ponto, que a paisagem bem merece ser contemplada. O que é, na realidade, o FGTS? O fabuloso caudal de recursos (80 bilhões “velhos” mensais) que progressivamente se adensa e avoluma, alimentado de afluentes de produtividade e chuvas inflacionárias a incidirem no crescimento dos salários. Mas, vejam lá embaixo, onde se precipita essa cachoeira!

C — Na formidável represa, onde o rio se alarga e a corrente diminui. É o BNH.

A — Mas toda essa água se evapora?

C — Só as despesas administrativas do Banco.

A — Claro. E a grande massa, inflada de juros e correção, corre mais adiante, para onde?

C — Não é fácil ver de tão longa distância...

A — A luneta da lógica “encurta” o espaço-tempo; vejam, algumas “décadas” além, a divisão da torrente em duas; a primeira, cada vez mais delgada, volta às empresas pelas contas vinculadas dos não-optantes; a outra, cada vez maior, se lança no imenso remanso securitário...

C — procurado por desempregados, inválidos, velhos e pelas famílias dos mortos...

A — mas com privilégios para os que, válidos, logram viver por muito tempo, e racionamento severo para os que cedo sucumbem à morte ou à invalidez.

C — É... Sr. Atuário, sua imagem romântica não peca pelo excesso de originalidade, mas não deixa de ser sugestiva.

A — É “chapa” batida; Wilde teria dito algo sobre o romance que não imita a vida, tanto quanto a vida imita o romance. Mas, deixando o lirismo, para onde vai o *input* do Fundo, após algumas décadas?

C — Retorna às empresas em caso de não-optantes, ou submerge no fundo securitário — em caso de optantes — e esta última hipótese tenderia a preponderar com a receptividade do novo regime.

A — Então, Srs. Congressistas, o que fez a Lei n.º 5.107, em última análise?

C — Drenou fundos para a área securitária, cobrindo de forma inadequada os riscos de desemprego, aposentadoria e morte. . .

A — superpondo-se onerosamente ao sistema previdencial brasileiro. . .

C — em lugar de canalizar recursos para a atualização de velhas pensões e aposentadorias, em lugar de acudir à grande massa agrária. Mas, a quem julga caber a reformulação técnica do problema?

A — Ao Conselho Atuarial do MTPS, que há várias décadas orienta o Serviço Atuarial no planejamento, coordenação e supervisão atuariais da previdência.

C — E por que, na época da elaboração da Lei n.º 5.107, não foi ouvido esse Conselho?

A — Porque nenhum pronunciamento lhe foi solicitado.

C — E por que não?

A — Ora, Srs. Congressistas, “isto é uma outra história”, diria Kipling, uma história que nem ele — menos ainda um modesto atuário social — lhes saberia contar.

C — É tudo, Sr. Atuário?

A — É tudo.

C — Que deseja dos Congressistas?

A — A discussão das propostas anexas, para que eventualmente se convertam em moções esclarecedoras dos órgãos de governo.

Tampouco o BNH resolveu satisfatoriamente o problema habitacional, com empréstimos que ora acarretam a opressão dos mutuários, ora a insolvência do próprio Banco<sup>34</sup>.

*Por onde se vê que qualquer tentativa de reformulação racional da previdência brasileira incluiria ex-officio a revisão radical da Lei n.º 5.107/66 e conseqüentemente da estrutura da relação BNH-FGTS.*

---

34. Situação prevista há quinze anos na p. 51 da op. cit. na nota 33 e agora largamente divulgada pela imprensa.

### 2.3. Os maus-tratos dos doentes e inválidos

Reza o Axioma b-3 que a Previdência Básica deveria manter *em grande parte, a remuneração dos mais necessitados*, mas isso não acontece atualmente com os doentes e inválidos de menores salários.

Em tais casos, o amparo mensal do INPS é uma parte do *salário-de-benefício*, definido como (sic) *um dozeavo da soma dos salários-de-contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade, até o máximo de doze, apurados em período não superior a dezoito meses*<sup>35</sup>.

Ora, nas épocas de alta inflação, essa média dos doze últimos salários-de-contribuição não chega aos 50% do salário do segurado.

A propósito, vale o comentário da Comissão Técnica Permanente de Estatística e Atuária da ABRAPP<sup>36</sup> no V Congresso Brasileiro das Entidades Fechadas de Previdência Privada<sup>37</sup>.

Poucas pessoas, físicas ou jurídicas, podem ser definitivamente beneficiadas pela inflação; uma delas é o INPS.

Sabemos que, nas datas de concessão, os valores das aposentadorias, pensões, auxílios-doença e outras prestações da previdência básica são calculados como percentuais de um "salário-de-benefício", o qual, por sua vez, se identifica genericamente à média dos salários-de-contribuição referentes:

- a) aos 12 últimos meses na doença, morte ou invalidez;
- b) aos 36 últimos meses na velhice ou na aposentadoria por tempo de serviço.

No primeiro caso, os 12 salários-de-contribuição utilizados no cálculo do salário-de-benefício não sofrem qualquer correção da deterioração monetária; no segundo, quando se

---

35. CLPS, art. 21, item I.

36. ABRAPP — Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada.

37. Cf. Fatores que influem nos custos dos benefícios previdenciais (p. 80-1).

usam 36 salários no cálculo da média, somente os 24 primeiros recebem alguma correção.

Num caso ou no outro, o salário-de-benefício é sempre a média de quantias nominalmente inferiores ao salário, que o aposentado continuaria percebendo se persistisse na atividade, quantias essas até muito distanciadas daquele salário nas épocas de inflação acentuada.

Com tal distanciamento, a inflação rebaixa os termos da média e a própria média, qual seja o salário-de-benefício, bem assim todos os valores dele resultantes pela aplicação de coeficientes fixos, como os das aposentadorias, pensões, etc., etc.

Os efeitos são evidentes. No caso de inflação “zero”, mantidos sem reajustes no cálculo das médias os valores nominais dos salários-de-contribuição, ainda poderiam as aposentadorias ser reduzidas em relação aos “últimos salários” pela imposição de “tetos”, ou também pela elevação aleatória (por exemplo com “horas extras”) ou sistemática (por exemplo com promoções e produtividade) da retribuição mensal dos últimos meses de atividade; operando sobre valores homogêneos (expressos na mesma unidade monetária estável), o processo regulador da média evitaria incorporar no benefício, ao menos parcialmente, as últimas variações, às vezes bruscas, da remuneração real do trabalho. E isso seria perfeitamente justificável.

Mas, quando a inflação se impõe em altos níveis (hoje 150% a.a.), as “médias” de grandezas heterogêneas (“salários expressos em unidades diferentes”) operam contra os trabalhadores.

Os benefícios reais não poderiam depender do nível da inflação, e as médias deveriam operar com salários prévia e “corretamente” atualizados; mas isso não acontece, e o processo irracional rebaixa a despesa anual média do INPS, que, como dissemos “lucra da inflação sobre o injusto sacrifício dos beneficiários”.

Ora, como se não bastasse a inflação para reduzir o salário-de-benefício aos 50% da remuneração da atividade, a legislação ainda prevê a aplicação de percentuais àquele *salário de cálculo*, castigando sobretudo os que adoecem ou se invalidam com poucos anos de filiação ao INPS.

Com efeito <sup>38</sup>, a aposentadoria por invalidez consiste numa renda mensal correspondente a (sic) 70% (*setenta por cento*) do *salário-de-benefício*, mais 1% (*um por cento*) desse *salário por ano completo de atividade abrangida pela previdência social urbana*. . . até o máximo de 30% (*trinta por cento*).

Quanto ao *auxílio-doença*, é ele determinado pelo mesmo critério de cálculo, com a limitação em 20% (em lugar de 30%) para o acréscimo de 1% ao ano de vinculação previdencial <sup>39</sup>.

Assim, quem adoece ou se invalida com cinco ou dez anos de contribuição para o SINPAS, recebe apenas 75% ou 80% do *salário-de-benefício*; o desconto de 25% ou 20% é o injusto *castigo* dos que cedo são castigados pela má sorte!

Com a atual inflação, esses cortes reduzem o benefício a menos de 40% do *salário*, maltratando doentes e inválidos, justamente os mais necessitados de amparo!

Isso, no que toca à previdência básica urbana, porque a situação do trabalhador rural é ainda pior: *a aposentadoria por invalidez* <sup>40</sup> é fixada uniformemente em 50% do *salário-mínimo (!)*, e o *auxílio-doença* <sup>41</sup>, em 75%, somente concedidos em casos de acidente do trabalho (!!).

#### 2.4. Os maus-tratos das famílias dos que morrem cedo

Ilogicidade freqüente na legislação previdencial básica urbana, a vinculação do valor do benefício à inflação e ao tempo de contribuição também castiga injustamente as famílias dos que morrem na atividade.

---

38. CLPS, art. 30, § 1.º.

39. CLPS, art. 26, § 1.º.

40. RBPS, art. 294.

41. RBPS, art. 322.

Com efeito, a pensão concedida ao grupo dos dependentes é igual a 60%, 70%, 80%, 90% ou 100% do valor da aposentadoria a que o próprio contribuinte faria jus na data da morte <sup>42</sup>.

Esses percentuais correspondem, respectivamente, aos grupos constituídos por um, dois, três, quatro, ou ao menos cinco dependentes.

Por exemplo, se José Silva morrer com 25 anos de idade, cinco de contribuição para o SINPAS e a remuneração de três salários-mínimos, a esposa e os dois filhos menores receberão a pensão global equivalente a 80% da aposentadoria a que José faria jus, hoje avaliada em menos de 40% do último salário; o benefício (80% de 40% de 3 salários-mínimos) não chegaria sequer a um salário-mínimo!

Se não houvesse inflação (ou fossem corrigidos os seus efeitos) nem a vinculação do valor do benefício ao tempo de contribuição, a aposentadoria hipotética de José se fixaria no salário-de-benefício, ao nível de três salários-mínimos, e a pensão (80% da aposentadoria), em cerca de 2,4 salários-mínimos, valor 2,5 vezes superior ao que agora se concede à família! O Axioma b-3 seria então respeitado.

Na previdência rural, a pensão é genericamente fixada em 50% do salário-mínimo <sup>43</sup>, sem proteção maior das famílias numerosas e, por isso, também, mais necessitadas.

Difícilmente os *dependentes efetivos* do segurado <sup>44</sup> poderiam sobreviver nesse conflito da lei com o Axioma b-3, sem optar pela mendicância ou ilicitudes mais graves (!).

---

42 RBPS, art. 48.

43 RBPS, art. 298.

44 Nessa expressão incluímos as *pessoas sem recursos que vivam a expensas do segurado e, por motivos de invalidez, doença, menoridade ou idade avançada, não possam angariar meios lícitos para sua própria subsistência.*

## 2.5. Os maus-tratos dos velhos

Na previdência básica urbana, a aposentadoria por velhice é devida <sup>45</sup> *ao segurado que, após sessenta contribuições mensais, completa sessenta e cinco anos de idade se do sexo masculino, ou sessenta se do feminino, consistindo numa renda mensal idêntica à que seria concedida ao segurado no caso de aposentar-se por invalidez.*

Aplicam-se, portanto, aos velhos, os maus-tratos impostos aos inválidos e doentes pela malsinada correlação do valor da aposentadoria com o tempo de vinculação previdencial. A diferença reside apenas no cálculo do *salário-de-benefício*, agora identificado ao *trinta-e-seis-avo da soma dos salários-de-contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da entrada do requerimento, até o máximo de trinta e seis, apurados em período não superior a quarenta e oito meses* <sup>46</sup>.

Cabe perguntar:

essa média dos últimos 36 salários-de-contribuição, dos quais somente os 24 primeiros são corrigidos monetariamente de acordo com índices estabelecidos pelo MPAS <sup>47</sup> será superior, igual ou inferior à média dos 12 salários finais (não corrigidos), que define o salário-de-benefício para inválidos e doentes?

Isso depende da inflação e dos controvertidos índices de correção das 24 parcelas da primeira média, bem como das promoções regulamentares do empregado verificadas no curso dos últimos 36 meses.

Nos dias que correm, a *média dos 36* tem superado consideravelmente a *média dos 12*, prejudicando menos os *velhos* do que os *inválidos*, mas ainda em conflito com o Axioma b-3.

---

45. CLPS, art. 32.

46. CLPS, art. 21, item II.

47. CLPS, art. 21, § 1.º.

## 2.6. O cavalheirismo com o sexo fraco

O item XIX do art. 165 da Constituição assegura à mulher: *aposentadoria aos 30 anos de trabalho com salário integral (!?)*.

Por outro lado, a CLPS estabelece:

Art. 33. A aposentadoria por tempo de serviço é devida, após sessenta contribuições mensais, aos trinta anos de serviço, . . .

I. quando o salário-de-benefício é igual ou inferior ao menor valor-teto, em valor igual a:

a) 80% (oitenta por cento) do salário-de-benefício, para o segurado;

b) 95% (noventa e cinco por cento) do salário-de-benefício, para a segurada.

Como já vimos, os 95% do salário-de-benefício estão longe de igualar-se ao *salário integral*.

A clara contradição entre esses dispositivos cria *desordem jurídica*, eventualmente explorável pelas aposentadas que reivindicarem a integralização de proventos com apoio na Constituição.

Para a reformulação lógica das leis, pouco interessaria agora o conflito, pois já mostramos<sup>48</sup> a inconveniência dessa aposentadoria por tempo de serviço, concedida precocemente a pessoas híidas e válidas, às vezes na plenitude produtiva, somente a título de *prêmio pelos longos anos de atividade em proveito da coletividade*.

Vale dizer que o dispositivo da Constituição (item XIX do art. 165) deveria ser pura e simplesmente revogado, cabendo unicamente à legislação previdencial condicionar ao histórico da atividade ocupacional do segurado, e independentemente do sexo, o mínimo etário exigido para a concessão da aposentadoria por tempo de serviço<sup>49</sup>.

---

48. Cf. Parte I, cap. 5.

49. Cf. Parte I, cap. 5.

A descabida distinção entre sexos — para efeitos da aposentadoria, bem entendido — é repetida na legislação previdencial urbana, quando concede o benefício por velhice às mulheres de 60 anos e aos homens de 65<sup>50</sup>.

Se rebuscarmos a *intenção do legislador*, deparamos com pelo menos duas explicações para o privilégio concedido às mulheres, que levariam a considerá-lo:

a) como extra-prêmio compensatório da sobrecarga adicional das tarefas domésticas, tradicionalmente imputadas às mulheres;

b) como necessidade de antecipar a proteção para atender ao pretense envelhecimento acelerado do sexo frágil.

Ora, qualquer que fosse a causa, tal *cavalheirismo legislativo*, agora se afigura anacrônico, duvidoso e até ofensivo na medida em que insiste na *velhice e incapacidade produtiva* das sexagenárias, ou menospreza a pugna feminista pela repartição igualitária dos direitos e deveres humanos — *entre estes os encargos domésticos*.

Na verdade, não há razões sérias para julgar *velha* a mulher de 60 anos e *não-velho* o homem de 61 a 64; nem se alegue que as restrições de saúde advenientes da gravidez acelerariam o envelhecimento feminino, para não receber o imediato desmentido estatístico das tábuas de sobrevivência que sempre revelaram maiores *vidas médias* para as mulheres.

Aposentá-las precocemente, declarando-as *velhas* antes do tempo, pareceria mais o deselegante açodamento do legislador em livrar-se do seu convívio.

Ao tratar da aposentadoria por velhice, a legislação da previdência rural não distingue os sexos ao declarar<sup>51</sup>:

Art. 297. A aposentadoria por velhice é devida, a contar da data da entrada do requerimento, ao trabalhador rural que completa sessenta e cinco anos de idade e é o chefe ou

---

50. CLPS, art. 32, referido em nota 45.

51. RBPS, art. 297.

arrimo de unidade familiar, em valor igual ao da aposentadoria por invalidez.

Com efeito, em muitos casos<sup>52</sup> o chefe da unidade familiar será do sexo feminino, sem que, só por isso, consiga da lei o direito ao benefício no 60.º aniversário.

Devemos então concluir que o mesmo instrumento legal (RBPS) considera *não-velhas* as mulheres *rurais* de 60 anos, e *velhas*, as sexagenárias *urbanas*, as quais, credenciadas por esse título e atentas à sutil diferença, certamente passarão a questionar a *urbanidade* do próprio legislador e a duvidar de seu cavalheirismo.

## 2.7. O abono que é dado e cruelmente tirado

Para atenuar os males da aposentadoria *precoce*, lembrou-se introduzir na lei (CLPS, art. 34) o *abono de permanência em serviço*:

Art. 34. O segurado que, tendo direito à aposentadoria por tempo de serviço opta pelo prosseguimento na atividade, faz jus ao abono de permanência em serviço, mensal, que não se incorpora à aposentadoria nem à pensão, correspondendo a:

I. 20% (vinte por cento) do salário-de-benefício para o segurado com trinta a trinta e quatro anos de serviço;

II. 25% (vinte e cinco por cento) do salário-de-benefício para o segurado com trinta e cinco ou mais anos de serviço.

Vulgarmente chamado *pé na cova*, esse abono é oferecido aos segurados com o evidente propósito de proteger despesas de aposentadorias e preservar receitas de contribuições.

Por essa via, a *lei* reconhece como *supérflua* a aposentadoria ordinária, pois, do contrário, não tentaria su-

---

52. RBPS, art. 297, § 3.º, item II, letras *b*, *c* e *d*.

*bornar* o segurado, pagando-lhe um *extra* para que não requeira ele o benefício.

Mas ao retirá-lo, na morte, invalidez ou velhice, a medida acentua duramente o desnível entre a remuneração da fase ativa e o benefício afinal concedido sem a incorporação do abono.

## 2.8. Os maus-tratos dos que trabalham em condições adversas

Para as atividades *penosas, insalubres* ou *perigosas*, configurados os efeitos do seu contínuo exercício no encurtamento da vida ativa, a legislação prevê a concessão da *aposentadoria especial*, aos 15, 20 ou 25 anos de serviço, como se os términos desses prazos também marcassem os *limiars de uma invalidez profissional*.

Com efeito, a aposentadoria é fixada em dependência do tempo de atividade pelo critério aplicável ao cálculo do benefício por invalidez<sup>53</sup>.

Aplicam-se ao caso todos os reparos do item 2.3 contra os *maus-tratos dos inválidos*, parecendo-nos inconcebivelmente conflitante com o Axioma b-3 a redução da aposentadoria do mineiro de sub-solo aos 85% do seu minguido salário-de-benefício!

## 2.9. A aposentadoria dos privilegiados

Em sã consciência, ninguém diria que o professor José Silva e o jornalista João Costa, ambos vendendo saúde aos 48 anos de idade, estariam produtivamente incapazes a ponto de merecer a aposentadoria máxima.

Porém, como ambos começaram a trabalhar aos 18 anos, poderão aposentar-se aos 30 de serviço com 95% do salário-de-benefício, nas condições estabelecidas pelos artigos 37 e 38 da CLPS!

---

53. CLPS (art. 35, § 1.º).

E o luxuoso privilégio se agravará pelo *cavalheirismo legislativo*, já que a professora Maria Silva, por ser do sexo frágil, agora se aposentará apenas com 25 anos de serviço (CLPS, art. 38)!

Ora, nenhum legislador ousou incluir o jornalismo ou o magistério entre as atividades penosas, insalubres ou perigosas, para conceder-lhes a *aposentadoria especial*.

A solução foi simples: os benefícios foram chamados *Aposentadorias de legislação especial*<sup>54</sup>.

## 2.10. O prêmio dos aeronautas

Mais privilegiados que os professores e jornalistas, os aeronautas recebem o *prêmio* na idade de 45 anos, desde que tenham completado 25 de serviço.

Aqui, porém, o afastamento antecipado talvez se justifique pelos efeitos desgastantes do *risco de vôo*, a julgar pela inclusão dessa atividade entre as *perigosas* no Anexo II do RBPS.

Mas a inabilitação *específica* (para o vôo) não deveria permitir a inatividade *genérica* premiada pela aposentadoria precoce e onerosa, a menos que o interessado fosse considerado *incapaz e insuscetível de reabilitação para qualquer atividade*, fazendo jus ao benefício por invalidez.

A objeção poderia generalizar-se contra a concessão irrestrita da aposentadoria especial nas atividades simplesmente *perigosas*, quando a conscientização do profissional, no tocante aos riscos corridos, não possa considerar-se causa sistemática da invalidez total e permanente.

Em geral, o aeronauta e o futebolista de 45 anos estão aptos para o exercício de qualquer outra atividade normal; este último, bem mais freqüentemente que o primeiro, se vê impossibilitado para o exercício de sua atividade, e nem por isso o legislador<sup>55</sup> lhe concedeu o prêmio

---

54. CLPS, Título III, cap. 7.

55. Cf. Lei n.º 5.939, de 19/11/73, RBPS (arts. 182-5).

da aposentadoria especial, esperando sua cooperação noutra setor produtivo; assim também deveria proceder com os aeronautas e similares.

## 2.11. A contraditória aposentadoria do funcionário federal

Se as previdências urbana e rural conflitam freqüentemente entre si e com a ética securitária, a do funcionário federal em nada lhes fica a dever na riqueza de suas antinomias.

Começa errando o RBPS ao afirmar (art. 349) que a *previdência social do funcionário federal é executada pelo INPS, como se a aposentadoria — assegurada pelo Tesouro Nacional e sem qualquer interveniência do INPS — não fosse o mais oneroso encargo previdencial!*

Com efeito, esse benefício é concedido nos termos da Constituição Federal, que sobre isso dispõe:

Art. 101. O funcionário será aposentado:

- I. por invalidez;
- II. compulsoriamente, aos setenta anos de idade; ou
- III. voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço, ressalvado o disposto no artigo 165, item XX.

Parágrafo único. No caso do item III, o prazo é de trinta anos para as mulheres.

Art. 102. Os proventos da aposentadoria serão:

- I. integrais, quando o funcionário:
  - a) contar trinta e cinco anos de serviço, se do sexo masculino, ou trinta anos de serviço, se do feminino; ou
  - b) se invalidar por acidente em serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei;
- II. proporcionais ao tempo de serviço, quando o funcionário contar menos de trinta e cinco anos de serviço, salvo o disposto no parágrafo único do artigo 101.

Percebemos já nesses dispositivos as principais incongruências anteriormente apontadas:

a) o castigo do velho e do inválido *comum* pela redução do provento;

b) a aposentadoria-prêmio por tempo de serviço, integralmente concedida a pessoas válidas, hígdas e desimpedidas para disputar o mercado de trabalho;

c) o *cavalheirismo suspeito* em relação ao sexo frágil;

d) a concessão da aposentadoria dos professores aos 30 ou 25 anos de serviço, pela ressalva no item III do art. 101 com a remissão ao item XX do art. 165:

XX. a aposentadoria para o professor após 30 anos e, para a professora, após 25 anos de efetivo exercício em funções do magistério, com salário integral<sup>56</sup>.

Para os juízes, o privilégio da aposentadoria aos 30 anos já fora inserido no § 2.º do artigo 113 da Constituição pela Emenda Constitucional n.ª 7, de 13/04/77, com o louvável cuidado de proporcionar o amparo integralizado na velhice ou invalidez;

§ 2.º. A aposentadoria será compulsória aos setenta anos de idade ou por invalidez comprovada, e facultativa após trinta anos de serviço público, *em todos os casos com vencimentos integrais*<sup>57</sup>.

Mas é de se perguntar pela base moral dessa discriminação constitucional que prejudica o velho ou o inválido, *quando ele não é juiz*.

## 2.12. A pensão da família do funcionário federal

A matéria é regulada na Parte III do RBPS, que distingue a pensão *vitalícia* da pensão *temporária*, porém mantém seu valor conjunto em 50% do salário-base do segurado falecido<sup>58</sup>.

---

56. Acrescentado à Constituição de 24/01/67 pela Emenda Constitucional n.º 18, de 30/06/81.

57. O grifo não é do original.

58. RBPS, art. 357.

Como na previdência rural, não há proteção maior para as famílias numerosas e, por isso, mais necessitadas.

Quanto à caracterização dos dependentes, o legislador não se contentou em repetir os inconvenientes das “castas”<sup>59</sup>, acrescentando-lhes novos absurdos.

Citemos como exemplo<sup>60</sup>, a concessão da *pensão temporária à filha solteira, maior de vinte e um anos, que não ocupa cargo ou emprego público em órgão da administração direta ou indireta da União, estado, Distrito Federal, território, município ou fundação pública*.

A simples concessão do benefício já é *luxo*, recusa-do às filhas dos trabalhadores do setor privado; mas sua manutenção indefinida não poderá encarar-se com seriedade, se a beneficiária solteira, embora sem cargo público, vier a exercer qualquer outra espécie de atividade regiamente remunerada.

### CAPÍTULO 3

## DEFICIÊNCIAS DO CUSTEIO DA LEGISLAÇÃO BÁSICA

### 3.1. Os três maiores erros da má política

Na digressão teórica sobre os Planos de Custeio<sup>61</sup>, citamos o INPS como herdeiro falido dos antigos Institutos (IAPI, IAPETC, IAPC, IAPM, IAPFESP, IAPB), cujo patrimônio global em 1966 pouco pesava contra o imenso montante dos compromissos.

Nas décadas de 40 e 50, os atuários — *um único para cada Instituto!* — haviam escolhido o regime de

---

59. RBPS, art. 354, § 4.º, ver Parte I, cap. 6.

60. RBPS, art. 355, item III.

61. Parte I, cap. 8.

Capitalização, para que as taxas de contribuição se mantivessem inalteráveis ao longo do tempo e insistiam sobre a necessidade do correto investimento das reservas<sup>62</sup>. Tudo de acordo com o 7.º axioma da Seguridade Básica.

Mas os *políticos* presidiam nas instituições a dilapidação dos fundos para angariar popularidade:

reduzindo aluguéis, revendendo móveis e imóveis por valores históricos, cedendo empréstimos a baixas taxas...

Da parte do poder legiferante, não havia maiores cuidados com os imperativos técnicos. Dobrando-se com frequência ao desejo de classes privilegiadas, a legislação aumentava o valor e a incidência dos benefícios, sem a competente receita de cobertura.

Em 26 de agosto de 1960, o Presidente Juscelino Kubitschek sancionou a Lei Orgânica da Previdência Social<sup>63</sup>, visando à unificação dos planos de benefícios dos antigos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

Essa Lei assegurava a *aposentadoria ordinária* aos 30 anos de serviço, em caráter geral, mas — atendendo às ponderações dos atuários — também condicionava sua concessão ao mínimo etário de 55 anos, independentemente do sexo. Ponto obscurecido nas modernas reedições da LOPS, alteradas por leis e decretos-leis posteriores, vale agora esclarecê-lo com a transcrição do dispositivo em sua forma original:

Art. 32. A aposentadoria por tempo de serviço será concedida ao segurado que completar 30 (trinta) e 35 (trinta e cinco) anos de serviço, respectivamente, com 80% (oitenta por cento) do “salário-de-benefício” no primeiro caso, e, integralmente, no segundo.

§ 1.º. *Em qualquer caso, exigir-se-á que o segurado tenha completado 55 (cinquenta e cinco) anos de idade.*

---

62. Parte I, cap. 8, item 8.3.3.

63. Lei n.º 3.807, de 26/08/60, doravante chamada LOPS.

§ 2.º. O segurado que continuar em atividade após 30 (trinta) anos de serviço terá assegurada a percepção da aposentadoria acrescida de mais 4% (quatro por cento) do “salário-de-benefício” para cada grupo de 12 (doze) contribuições mensais até o máximo de 20% (vinte por cento).

§ 3.º. A prova de tempo de serviço, para os efeitos deste artigo, bem assim a forma de pagamento da indenização correspondente ao tempo em que o segurado não haja contribuído para a previdência social, será feita de acordo com o estatuído no regulamento desta lei.

§ 4.º. Todo segurado que *com idade de 55 anos* e com direito ao gozo pleno da aposentadoria de que trata este artigo optar pelo prosseguimento na empresa na qualidade de assalariado, fará jus a um abono mensal de 25% (vinte e cinco por cento) do salário-de-benefício, pago pela instituição de previdência social em que estiver inscrito.

§ 5.º. O abono de que trata o parágrafo anterior não se incorpora à aposentadoria ou pensão.

§ 6.º. Para os efeitos deste artigo o segurado ficará obrigado a indenizar a instituição a que estiver filiado pelo tempo de serviço averbado e sobre o qual não haja contribuído.

§ 7.º. Para os efeitos deste artigo, computar-se-á em dobro o prazo da licença-prêmio não utilizada.

Ora, mesmo com tal restrição etária, que evitava a exagerada precocidade da aposentadoria, os planos de custeio dos Institutos exigiam a contribuição tríplice igualitária dos empregados, empregadores e União calculada, para as três fontes de receita, em percentual único do salário-de-contribuição, a ser fixado entre 6% e 8%.

Dá-se que, dois anos depois, o Presidente João Goulart sancionou a Lei n.º 4.130, de 28/08/62, exclusivamente para revogar a restrição dos 55 anos de idade, passando a conceder-se aposentadorias mesmo a pessoas de 44, no pleno vigor laborativo! E isso, sem qualquer elevação do limite superior (8%) das taxas de contribuição, que permitisse criar a receita de cobertura para o imenso incremento de encargos!

Curioso é que esse passo infeliz seja *ocultado* em algumas publicações, que se propõem a divulgar a *LOPS e toda a legislação complementar em vigor*<sup>64</sup>

Por ser curta a Lei e para pejo dos seus inspiradores, vale reproduzi-la na íntegra:

**LEI Nº 4.130 — DE 28 DE AGOSTO DE 1962**

*Dá nova redação aos §§ 1.º e 4.º do art. 32 da Lei n.º 3807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social).*

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º. Suprima-se o § 1.º do art. 32 da Lei n.º 3807, de 26 de agosto de 1960.

Art. 2.º. No § 4.º do mesmo artigo, suprima-se a expressão *com a idade de 55 anos e*

Art. 3.º. Os §§ 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º e 7.º do mesmo artigo passam a constituir os §§ 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º.

Art. 4.º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 28 de agosto de 1962; 141.º da Independência e 74.º da República.

*João Goulart  
F. Brochado da Rocha  
Hermes Lima.*

Na época (agosto de 1962), os atuários<sup>65</sup> protestaram contra essa violentação da lei natural, mas os *políticos* os acusavam de *forjar estatísticas contra os trabalhadores* e dispunham das tribunas e das leis.

Hoje, vivemos todas as conseqüências desse crime contra a Lógica e a Economia, politicamente quase irre-

---

64. Cf. *Consolidação da Previdência Social* (Mapa Fiscal Editora S.A., São Paulo, 1971), cujo Índice Sistemático relaciona 32 leis do período 1949-1971, *esquecendo*, todavia, o mais funesto atentado à segurança do sistema previdencial do país.

65. Dirigíamos o Departamento de Atuária e Estatística do IAPETC.

versível, certamente o ato do poder público mais desastroso na história da legislação previdencial brasileira!

.....  
Mas houve outros.

Em 1966, o Governo Castello Branco duplicou o teto do salário-de-contribuição: *de cinco para dez salários-mínimos*<sup>66</sup>; em 1973, o Governo Médici repetiu o erro, duplicando novamente o teto, que passou a *vinte mínimos*<sup>67</sup>.

Os primeiros efeitos foram aumentos de receitas resultantes da incidência de taxas sobre salários majorados, porém, logo depois, em prazos insuficientes para a constituição dos respectivos fundos, vieram os acréscimos de encargos de benefícios incrementados nas mesmas proporções.

Em processo deficitário, o regime, antes de Capitalização, *precipitou-se* para o de Repartição Simples, com o cortejo dos seus inconvenientes<sup>68</sup>.

No terreno prático, os efeitos da elevação do teto foram agravados pelos alteamentos salariais de *última hora*, freqüentemente forjados nos cinco anos finais de vida ativa para elevar artificialmente o valor da aposentadoria.

Assim, além de conflitar com os axiomas teleológicos<sup>69</sup>, a invasão da área reservada à iniciativa privada se revelou extremamente ruínosa para a previdência básica.

.....  
Terceiro erro grave ocorreu ainda no Decreto-lei n.º 66, de 21/11/66, que dispensou o Governo da participação igualitária no plano de custeio.

Em vez de contribuir com a taxa prevista na LOPS, que a Lei n.º 4130, de 28/08/62, já tornara insuficiente,

---

66. Alteração introduzida na letra *a* do artigo 69 da LOPS pelo art. 18 do Decreto-lei n.º 66, de 21/11/66.

67. Alteração introduzida no item I do artigo 76 da LOPS pelo art. 1.º da Lei n.º 5.890, de 08/06/73.

68. Parte I, cap. 8, item 8.3.1.

69. Parte I, cap. 1.

passaria a União a participar *em quantia destinada a custear o pagamento de pessoal e as despesas de administração geral da previdência social, bem como a cobrir as insuficiências financeiras verificadas*<sup>70</sup>.

Ora, em 1966, as despesas de pessoal e administração geral não chegavam aos 4% da folha salarial dos segurados; *insuficiências financeiras* ainda não existiam no entendimento contábil, vez que as taxas vigentes (8%) admitidas no artigo 69 da LOPS haviam sido fixadas com os propósitos de capitalização para gerar *inicialmente* receitas superiores às despesas<sup>71</sup>.

É fácil concluir que, pela simples alteração do artigo 69 da LOPS — *sem qualquer consulta aos órgãos atuariais dos ex-IAP's* — o Decreto-lei 66 reduziu a contribuição da União para menos de 4% da folha de salários-de-contribuição, contrariando frontalmente o 3.º Axioma da Seguridade Social, hoje inserido no parágrafo único do artigo 165 da Constituição.

Assim, alegando na época (1966) sua própria inadimplência crônica no tocante ao recolhimento da cota a que se obrigara por lei<sup>72</sup>, a União legislou *em causa própria*, descartando-se daquela obrigação para assumir apenas o custo da administração do INPS e do corriqueiro *empreguismo*.

Ocorre que, nem mesmo para isso serviu o Governo nos últimos anos sempre reincidindo como devedor falto no descumprimento da lei e dos princípios morais e constitucionais de solidariedade contributiva da Seguridade Social<sup>73</sup>.

Desprovido de fundos, jogado por todos esses abusos à instabilidade da *Repartição Pura*, o SINPAS entrou

---

70. Alteração introduzida na letra *d* do artigo 69 da LOPS pelo art. 18 do Decreto-lei n.º 66, de 21/11/66.

71. Cf. Parte I, cap. 8, item 8.3.

72. LOPS, art. 69, letra *d*.

73. Cf. Axioma 5 da Seguridade Básica e Constituição, art. 165, item XVI.

finalmente no *déficit de caixa*; a cobertura deveria ser provida pela União<sup>74</sup>, mas, como já era de esperar, o Governo furtou-se mais uma vez a *suprir as insuficiências financeiras*, preferindo aumentar as *alíquotas das contribuições dos segurados e das empresas em geral*.

Com efeito, depois de muitas “idas e vindas” para resolver a crise, sem enfrentar-lhe as grandes causas, o Governo aprovou o Decreto-lei n.º 1910, de 29/12/81, que elevou o sacrifício contributivo das empresas para 10% da folha de salários-de-contribuição, e também o dos empregados, com percentuais crescentes do salário-de-contribuição, entre 8,5% e 10%.

#### CAPÍTULO 4

### O ATUAL PLANO DE CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL URBANA

Na época, mostramos publicamente o primarismo e a precariedade da solução<sup>75</sup>, prevendo o retorno do déficit no prazo de dois ou três anos; hoje, basta abrir os jornais para ver confirmado o prognóstico.

Ditado como regra arbitrária e sem qualquer fundamentação técnica, o *plano de custeio* (?) aprovado pelo referido Decreto-lei consta do artigo 122 da CLPS, que vale transcrever:

Art. 122. A previdência social urbana é custeada pelas contribuições:

I. do segurado em geral, de acordo com as alíquotas a seguir, incidentes sobre o respectivo salário-de-contribuição,

---

74. Lei do SINPAS, art. 17, § 1.º.

75. Entrevista concedida a *O Globo* de 06/01/82 sobre o Decreto-lei n.º 1.910, de 29/12/81.

nele integradas todas as importâncias recebidas a qualquer título:

a) 8,5% (oito e meio por cento) quando o salário-de-contribuição é inferior ou igual a três vezes o salário-mínimo regional;

b) 8,75% (oito e setenta e cinco centésimos por cento) quando o salário-de-contribuição é superior a três vezes e inferior ou igual a cinco vezes o salário-mínimo regional;

c) 9% (nove por cento) quando o salário-de-contribuição é superior a cinco vezes e inferior ou igual a dez vezes o salário-mínimo regional;

d) 9,5% (nove e meio por cento) quando o salário-de-contribuição é superior a dez vezes e inferior ou igual a quinze vezes o salário-mínimo regional;

e) 10% (dez por cento) quando o salário-de-contribuição é superior a quinze vezes o salário-mínimo regional, observado o limite máximo do item I do art. 135.

II. do trabalhador autônomo, do auxiliar de condutor autônomo de veículo rodoviário, do que se encontra na situação do art. 9.º e do facultativo, 19,2% (dezenove e dois décimos por cento) do respectivo salário-de-contribuição.

III. do servidor de entidade do SINPAS:

a) estatutário, 6% (seis por cento) do seu salário-base, como definido em regulamento, mais 1,2% (um e dois décimos por cento) para custeio dos demais benefícios a que faz jus, mais 2% (dois por cento) para custeio da assistência patronal;

b) regido pela legislação trabalhista, da contribuição do item I mais 2% (dois por cento) do seu salário-de-contribuição, para custeio da assistência patronal.

IV. do servidor em regime especial, 4.8% (quatro e oito décimos por cento) do seu salário-de-contribuição.

V. do aposentado em geral, para custeio da assistência médica, de acordo com as alíquotas a seguir indicadas, incidentes sobre o valor do seu benefício:

a) 3% (três por cento) do valor até três vezes o salário-mínimo regional;

b) 3,5% (três e meio por cento) do valor superior a três vezes e inferior ou igual a cinco vezes o salário-mínimo regional;

c) 4% (quatro por cento) do valor superior a cinco e inferior ou igual a dez vezes o salário-mínimo regional;

d) 4,5% (quatro e meio por cento) do valor superior a dez e inferior ou igual a quinze vezes o salário-mínimo regional;

e) 5% (cinco por cento) do valor superior a quinze vezes o salário-mínimo regional.

VI. do pensionista, para custeio da assistência médica, 3% (três por cento) do valor do seu benefício.

VII. da empresa em geral:

a) 10% (dez por cento) do salário-de-contribuição dos segurados a seu serviço, inclusive os de que tratam os itens II a IV do art. 6.º, observado o disposto nos §§ 1.º e 2.º deste artigo;

b) 1,5% (um e meio por cento) do salário-de-contribuição dos seus empregados e dos trabalhadores avulsos que lhe prestam serviço, compreendendo sua própria contribuição e a desses segurados, para custeio do abono anual, observado o disposto no § 7.º;

c) 4% (quatro por cento) do salário-de-contribuição dos seus empregados e dos trabalhadores avulsos que lhe prestam serviço, para custeio do salário-família;

d) 0,3% (três décimos por cento) do salário-de-contribuição dos seus empregados, para custeio do salário-maternidade;

e) o acréscimo do art. 173, para custeio das prestações por acidente do trabalho.

VIII. do clube de futebol profissional e da associação desportiva que mantém departamento amadorista dedicado à prática de pelo menos três modalidades de esportes olímpicos, a contribuição global e exclusiva de 5% (cinco por cento) da renda líquida dos espetáculos de que participa no território nacional, sem prejuízo do acréscimo para custeio das prestações por acidentes do trabalho.

IX. do empregador doméstico, 10% (dez por cento) do salário-de-contribuição do empregado doméstico a seu serviço.

X. da União, quantia destinada a custear as despesas de pessoal e de administração geral do INPS, INAMPS e IAPAS, bem como a cobrir eventuais insuficiências financeiras verificadas na execução das atividades a cargo do SINPAS, observado o disposto no art. 134.

XI. da entidade do SINPAS, até 3% (três por cento) da sua dotação orçamentária de pessoal, para custeio da assistência patronal a ser prestada aos seus servidores.

XII. do Estado e do Município, em quantia igual à devida pelos servidores de que trata o item IV.

No escalonamento de taxas estabelecido no item I transcrito supra, logo situamos a taxa média de contribuição dos empregados entre os extremos, 8,5% e 10%, indicados nas letras *a* e *e* daquele dispositivo; pela enorme preponderância dos salários mais baixos, podemos mesmo assegurar que essa média se inclina para o extremo inferior, sendo certamente menor que 9%.

Por outro lado, o item II fixou em 10% a taxa empresarial.

Assim, o *plano* destinou menos de 19% da folha de salários-de-contribuição dos empregados para garantir o custeio de todas as atuais despesas de previdência e assistência da massa empregada ativa.

Recordemos, porém, que o artigo 69 da LOPS admittia, pela tríplice contribuição igualitária de 8%, a taxa global de 24% para a estabilidade dos antigos IAP's no regime de Capitalização.

Na época (1960) as despesas de administração dos IAP's não chegavam aos 4% da folha salarial, havendo mesmo, para tais despesas, a limitação superior legal equivalente aos 2,5% dessa folha.

Inferimos disso que o *plano de custeio* da LOPS destinava pelo menos 20% (24% — 4%) das folhas salariais para a sustentação das despesas de previdência e assistência da massa ativa no regime de Capitalização ortodoxa.

Cabe então perguntar:

Se em 1960, quando as reservas de benefícios concedidos ainda eram em grande parte garantidas pelo patrimônio imobiliário dos Institutos, o Plano de Custeio reservara a taxa de 20% para assegurar a cobertura das despesas previdenciais e assistenciais dos ativos, como poderia manter-se a mesma cobertura em 1981 com uma taxa inferior a 19% fixada pelo atual “plano de custeio”, depois de todos os abusos administrativos e legislativos ocorridos nas décadas de 60 e 70?

Contestar o *PLANO DE CUSTEIO*<sup>76</sup> da LOPS, aprovado pelo antigo *Conselho Atuarial* do Ministério do Trabalho, seria pôr em dúvida a competência técnica dos grandes mestres da época: *Porto Carreiro, Lyra Madeira, Barros Barreto, Pinto de Moura* . . . o que estaria fora de nossas cogitações.

Deveríamos, então, concluir que o pretense *plano de custeio* de 1981 não passava de mero ensaio aritmético para cobrir despesas de alguns meses; e isso autorizava nosso prognóstico de nova crise no curto prazo divulgado pela imprensa<sup>77</sup>.

Quanto ao *primarismo* da solução, qualquer pessoa poderá assegurá-lo, verificando que os empregados de salários compreendidos entre 15,01 e 15,08 mínimos perceberão *líquidos* de 90% (pois serão descontados em 10%), sempre inferiores a 13,57 *mínimos* e, portanto, inferiores ao líquido percebido pelos de salários iguais a 15 *mínimos*, a saber:

$$15 - 9,5\% \text{ de } 15 = 13,58.$$

A mesma subversão ocorre nas faixas de salários (expressos em *mínimos*) compreendidos entre 3,001 e 3,008, entre 5,001 e 5,013, ou entre 10,001 e 10,055, prejudicando os empregados que venham a ter as remunerações acrescidas sem ultrapassar os limites das faixas.

Nem mesmo o Imposto de Renda cometeria erro tão elementar!

## CAPÍTULO 5

### O ATUAL *PLANO DE CUSTEIO* DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL

Originariamente (1971), o custeio do *Programa de Assistência ao Trabalhador Rural* (PRORURAL) foi esta-

---

76. Para diferenciá-lo do atual, usamos intencionalmente letras maiúsculas.

77. Ver nota 75.

belecido no artigo 15 da Lei Complementar n.º 11, de 25/05/71. Posteriormente, a Lei n.º 6.260, de 06/11/75, instituiu benefícios e serviços em favor dos empregadores rurais, definindo o respectivo custeio no art. 5.º.

Atualmente as fontes de receita do FUNRURAL se encontram definidas em forma consolidada no Título III do RCPS: *Custeio da Previdência Social Rural*:

Art. 76. O custeio da previdência social do trabalhador rural é atendido pelas contribuições mensais seguintes:

I. do produtor rural, de 2% do valor comercial dos produtos rurais, recolhida:

a) pelo adquirente, consignatário ou cooperativa, que ficam sub-rogados, para esse fim, nas obrigações do produtor;

b) pelo produtor, quando ele próprio industrializa os seus produtos ou os vende diretamente ao consumidor ou a adquirente domiciliado no exterior.

II. do produtor rural, de mais 0,5% do valor comercial dos produtos rurais, como adicional à contribuição do item I, para custeio das prestações por acidentes do trabalho e recolhida nos termos das letras "a" e "b", do mesmo item.

III. da empresa em geral ou entidade ou órgão equiparados, vinculados à previdência social urbana, de 2,4% da folha de salário-de-contribuição dos seus empregados, inclusive dos aposentados de que trata a letra "d" do item I do art. 33, e dos trabalhadores avulsos que lhe prestem serviço.

Art. 85. O custeio da previdência do segurado empregador rural é atendido por uma contribuição anual de:

I. 1,2% do valor da respectiva produção rural do ano anterior, apurada na forma do art. 86;

II. 0,6% do valor da parte da propriedade rural mantida sem cultivo, segundo a última avaliação feita pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), apurado na forma do art. 87.

Art. 87. O valor da parte da propriedade mantida sem cultivo será, para efeito do cálculo da contribuição devida na forma do item II do art. 85, o da área aproveitável mas não explorada diretamente proporcional ao total da área do imóvel, segundo os dados constantes da declaração para cadastro de imóvel rural (DP), do INCRA.

Parágrafo único. São consideradas áreas inexploráveis as inaproveitáveis e as destinadas por força de lei a reservas florestais.

Cabe agora perguntar se tudo isso foi estabelecido com o beneplácito do Serviço Atuarial do antigo MTPS (Ministério do Trabalho e Previdência Social), a quem competia <sup>78</sup>:

II. expedir normas para as avaliações atuariais das instituições de previdência social e controlar sua execução.

III. estudar, do ponto de vista atuarial, os orçamentos das instituições de previdência social, rever cálculos de custos de riscos e de reservas e propor taxas de despesas administrativas, relativamente a essas instituições.

IV. controlar, sob o ponto de vista atuarial, a execução orçamentária das instituições de previdência social, examinando os balanços e propondo normas para a distribuição do “Fundo Comum da Previdência Social”.

Em 1974, foi criado o atual MPAS (Ministério da Previdência e Assistência Social) como órgão responsável, perante o Presidente da República, pela proposição da política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social <sup>79</sup>.

Todavia, somente em dezembro de 1975 foi definida a *estrutura básica* do MPAS <sup>80</sup>, atribuindo-se à Secretaria Geral as atividades de *planejamento, orçamento, modernização administrativa e programação financeira e estatística*.

Pouco depois <sup>81</sup> se estruturava a Secretaria Geral com seis subdivisões, das quais a Secretaria de Estatística e Atuária abrangia:

---

78. LOPS, art. 98.

79. Lei n.º 6.036, de 01/05/74.

80. Decreto n.º 76.719, de 03/12/75.

81. Portaria n.º 314, de 23/12/75 do MPAS.

1. Coordenadoria de Estatística.
2. Coordenadoria de Atuária.
3. Conselho Atuarial.

Ora, à Secretaria de Estatística e Atuária competiria <sup>82</sup>:

I. responsabilizar-se pela organização estatística e atuarial elaborada para o Ministério *e entidades a ele vinculadas*.

II. promover estudos de natureza estatística e atuarial que se façam necessários à administração do Ministério *e das entidades vinculadas*.

III. *coordenar a elaboração dos Planos de Custeio das instituições de Previdência Social*.

IV. participar dos estudos e pesquisas sob os aspectos da estatística e atuária, no âmbito do Ministério.

V. *fixar índices e taxas no campo atuarial para aprovação do Ministério da Previdência e Assistência Social*.

Voltamos a perguntar se a Secretaria de Estatística e Atuária determinou ou reviu, como prescreve o item V grifado supra, as taxas de sustentação dos encargos da previdência rural fixadas pelos artigos 76 e 85 do RCPS, ou se, de algum modo, coordenou a elaboração dos Planos de Custeio do FUNRURAL, nos termos do item III agora também grifado.

A atual insolvência desse Fundo dispensa as respostas <sup>83</sup>.

Nos últimos quarenta anos, acompanhamos de perto a triste história da previdência oficial, primeiro no Conselho Atuarial do antigo MTIC <sup>84</sup>, depois como Diretor do DAE do IAPETEC <sup>85</sup> e finalmente como Diretor do próprio INPS, de onde saímos para a aposentadoria.

---

82. Portaria n.º 314, de 23/12/75, art. 13.

83. Cf. Avaliação Técnica da STEA.

84. Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

85. Departamento de Atuária e Estatística do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

A política mudou muito nesses anos; mudou administrações e leis. Só não mudou sua insensibilidade à advertência dos técnicos.

## CAPÍTULO 6

### CAMINHOS RACIONAIS PARA A LEGISLAÇÃO DA SEGURIDADE BÁSICA

Em qualquer lugar dos seus *Ensaio Céticos*, Bertrand Russell duvidava da existência de alguém que fosse, ao mesmo tempo, *honesto*, *inteligente* e *político*.

A dúvida gerava logo duas conclusões *ad absurdum*, que pareciam agradar ao filósofo:

*todo político honesto não é inteligente,*

*todo político inteligente não é honesto.*

Vamos dar o exagero como *blague*, admitindo a existência de algum PHI (*Político Honesto e Inteligente*), como seria o próprio Bertrand Russell, matemático e pacifista, apesar de inglês e membro da Câmara dos Lordes.

Para evitar ambigüidade, agora consideraremos:

a) *honesto (H)*, o indivíduo que não tente sobrepor interesses individuais aos da comunidade;

b) *inteligente (I)*, o que reflita nos padrões lógicos e probabilísticos tradicionais;

c) *político (P)*, o que exerça ou pretenda exercer alguma influência legiferante.

Pelo exposto anteriormente, imaginamos com a precedente restrição conceitual que:

I. todo H concorde com os axiomas éticos e teleológicos<sup>86</sup>.

II. todo I aceite os axiomas de custeio<sup>87</sup>.

Assim, o PHI que pretenda reconstruir a legislação previdencial seguirá os passos da Axiomática, propondo:

a) o seguro-desemprego, nem que tenha de reformular-se inteiramente a Lei 5.107/66 e a estrutura da relação BNH-FGTS<sup>88</sup>;

b) o aumento dos benefícios da previdência rural, atualmente em níveis de mendicância<sup>89</sup>;

c) a eliminação dos *maus-tratos* dos inválidos, doentes, velhos, pensionistas e dos que trabalham em condições adversas<sup>90</sup>;

d) a humanização do conceito de “dependentes”<sup>91</sup>;

e) a correção monetária automática dos benefícios, ajustada à inflação<sup>92</sup>.

Proporá, igualmente, *ainda que lhe custe popularidade ou mudar a Constituição*:

f) o condicionamento das aposentadorias (ou reformas, no caso de militares) por tempo de serviço a “mínimos etários” dependentes dos históricos das atividades ocupacionais dos segurados<sup>93</sup>;

---

86. Parte I, cap. 1 a 7.

87. Parte I, cap. 8, item 8.4.

88. Parte II, cap. 2, itens 2.1 e 2.2.

89. Parte II, cap. 2, itens 2.3 e 2.4., *in fine*.

90. Parte II, cap. 2, itens 2.3, 2.4, 2.5 e 2.8.

91. Parte I, cap. 6.

92. Não atualizar aposentadorias e pensões é mais que desumanidade, porque é também desonestidade, se o contribuinte cumpriu o que dele se esperava no pacto securitário. O pretexto de que as condições econômicas da instituição não comportam equivale ao chavão do devedor inescrupuloso que não nega a dívida, prometendo ao devedor pagá-la quando puder... se puder. Com a agravante de que, neste último caso, o credor é, na regra, pessoa de posses, mas os beneficiários pobres não têm outras rendas e dependem elementarmente do benefício para a subsistência.

Atualmente, os critérios de reajuste são atrelados à política de degradação salarial, em conflito com o 3.º Axioma da Seguridade Básica.

93. Parte I, cap. 5; Parte II, cap. 2, itens 2.9, 2.10 e 2.11, e Parte II, cap. 3 (primeiro grande erro da má política).

g) a suspensão parcial das mesmas aposentadorias (ou reformas) para os que, no gozo desses benefícios, retornarem à atividade laborativa remunerada<sup>94</sup>;

h) o tratamento igualitário dos sexos, no tocante à concessão da aposentadoria por tempo de serviço, ampliando-se, todavia, a atual proteção da gestante<sup>95</sup>;

i) o “controle estatístico” dos gastos de administração e do valor e incidência dos benefícios, bem como dos custos da assistência médica<sup>96</sup>;

j) a redução do teto do salário-de-contribuição ao quíntuplo do maior salário-mínimo<sup>97</sup>;

k) a contribuição adicional dos segurados, sempre que fizerem uso dos serviços assistenciais da Seguridade Básica<sup>98</sup>;

l) o restabelecimento da taxa tríplice igualitária de contribuição dos trabalhadores, empregadores e União, avaliada no Regime de Capitalização Ortodoxa<sup>99</sup>;

m) o investimento dos fundos gerados por esse regime, de acordo com as diretrizes fixadas pelo Conselho Monetário Nacional para a previdência privada, desde que “racionalmente reformuladas”;

n) o enquadramento na categoria de “crime contra a economia popular punível de acordo com a legislação respectiva” de qualquer ação ou omissão dolosa, pessoal ou

---

94. Com a racionalização cabível, deve ser restabelecido o art. 12 da Lei n.º 5.890, de 08/06/73, que reduzia a 50% os proventos de aposentados readmitidos na atividade remunerada. A medida aliviaria o INPS do comprometimento crescente com aposentadorias concedidas *desnecessariamente* a pessoas válidas e hígidas, mas foi revogada pelo art. 2.º da Lei n.º 6.210, de 06/06/75; deveria retornar, em caráter geral, estendendo-se aos funcionários públicos, civis e militares.

95. Parte II, cap. 2, item 2.6.

96. Cf. Parte I, cap. 2. Na edição de 03/06/84, sob o título *Passarinho atribui fraudes na Previdência à ação dos mafiosos*, o Jornal do Brasil destaca: “*Estelionato* — Entre os vários tipos de irregularidades detectadas pelos fiscais do INPS, o principal foi o da fraude na aposentadoria por tempo de serviço. Além dessa, as mais comuns são: falsos vínculos empregatícios, firmas fantasmas, falsas certidões de nascimento, duplicidade de pagamento, contribuições elevadas e fictícias, pagamento de benefício a procurador após a morte do segurado, emissões fraudulentas de ordem de pagamento...”

97. Cf. Parte II, cap. 2, item 2.1 (segundo grande erro da má política).

98. Cf. 8.º Axioma da Seguridade Básica e Parte I, cap. 2.

99. Com a reparação do terceiro grande erro da má política apontado no cap. 2, item 2.1 e observância do 5.º Axioma da Seguridade Básica.

coletiva, que implique a deficiência de cobertura das reservas garantidoras das obrigações da Seguridade Básica<sup>100</sup>.

Não é difícil imaginar que as cinco primeiras medidas (letras *a* a *e*) provoquem algum acréscimo nos encargos previdenciais; mas serão elas largamente compensadas, com elevado superávit, pelas cinco indicadas nas letras *f* a *j*, que reduzirão compromissos e despesas em escala consideravelmente maior.

Por último, as três proposições seguintes (letras *k*, *l* e *m*) reconduzirão o sistema à estabilidade do regime de Capitalização Ortodoxa, em condições suavizadas pelo referido superávit.

Ora, mesmo projetado nas leis, tudo isso seria vão no atual *status* de impunidade da corrupção e desrespeito às leis naturais, vale dizer aos imperativos técnicos. Daí, a proposição da letra *n*, já inserida na legislação da previdência privada<sup>101</sup>.

## CAPÍTULO 7

### CAMINHOS RACIONAIS PARA A LEGISLAÇÃO DA SEGURIDADE SUPLETIVA

#### 7.1. Sumário histórico

Quase tão antiga quanto a seguridade básica obrigatória, a previdência facultativa nasceu com o Decreto imperial de 10 de janeiro de 1835, que criou o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, hoje chamado MONGERAL.

O Decreto tinha sentido autorizativo ou de concessão — embora com as garantias do poder público — por isso

---

100. Parte I, cap. 2.

101. Lei n.º 6.435, de 15/07/77, art. 177.

que, além de não prescrever a participação obrigatória, ainda fazia constar que o citado Montepio funcionaria *sem gravame do Tesouro Público Nacional*, razão por que é ele, acertadamente, mencionado como a primeira entre as entidades de previdência privada.

Era, efetivamente, uma forma de *associação voluntária* extensiva aos empregados civis e militares de qualquer Província do Império.

Fugindo às normas que orientavam o MONGERAL — 146 anos de vida ininterrupta que respondem pela nobreza de sua origem<sup>102</sup> — várias caixas de pensões e sociedades mútuas de pecúlios proliferavam entre 1910 e 1915 com vida efêmera e quase sempre tortuosa.

Embora de vida curta, tais sociedades causaram grandes males<sup>103</sup>, e foi visando a coibir esses abusos que o Código Civil Brasileiro (1916) condicionou a constituição dessas entidades à prévia autorização do Governo; mas, sem a indicação do órgão oficial normativo, não impediu que se organizassem as associações pelo simples registro dos atos constitutivos no Ofício Civil.

Assim, a legislação continuou omissa em relação à previdência privada e as leis sobre seguros timbravam por excluí-la, expressamente, dos seus dispositivos.

Observe-se o longo tempo em que tal situação vigorou no país, propiciando desacertos de toda ordem que, por sua vez, aniquilaram esperanças ingenuamente acalentadas.

Mesmo ao instituir a fiscalização oficial, o Decreto-lei n.º 73/66 admitia (art. 143):

As associações de classe, de beneficência e de socorros mútuos e os Montepios que instituem pensões e pecúlios, atualmente em funcionamento, ficam excluídos do regime estabelecido neste Decreto-lei, facultado ao Conselho Nacio-

---

102. Cf. DIAS, Heitor — Parecer n.º 68, de 1977, Congresso Nacional.

103. Cf. SANTOS, Amílcar — *Doutrina, Legislação e Jurisprudência*, 1959, p. 25-7.

nal de Seguros Privados mandar fiscalizá-los se e quando julgar conveniente.

A verdade é que a previdência privada nasceu no Brasil sob a tutela complacente do Estado. Aceitos por grandes massas subscritoras e ampliando o horizonte da previdência básica, os Montepios eram olhados, pelo público e pelo Governo, como legítimos impulsos de crescimento do bem-estar, por isso deixados livres para que a iniciativa privada encontrasse caminho aberto à busca de soluções de maior alcance.

Mas era necessário conformar esse movimento aos elevados desígnios da Seguridade Social, protegendo a economia popular envolvida. Porque tudo se fazia sem arte, sem técnica e sobretudo sem aderência lógica aos princípios elementares da ética securitária.

Novo processo deveria, então, emergir de uma longa análise e crítica ao passado, para a formulação de uma axiomática futura capaz de suprir falhas deliberadas ou inconscientes da Seguridade Básica<sup>104</sup>.

Já mencionamos como isso ocorreu nos anos finais da década de 60. O esforço de um pequeno grupo de previdencialistas da Petrobrás, liderado por Daphnis Ferreira Souto, faria surgir a Seguridade Social Supletiva, caracteristicamente brasileira, sem qualquer inspiração nos modelos de outros países.

Assim nasceu a PÉTROS, primeira fundação de seguridade social, implantada na Petrobrás pelo General Ernesto Geisel. Trazia finalmente a solução de um velho anseio do trabalhador urbano: a segurança na invalidez, velhice e morte.

Ora, a PÉTROS foi exemplo para várias empresas que, nos últimos dez anos se valeram dos mesmos princípios doutrinários e atuariais para estruturar suas fundações de seguridade: Vale do Rio Doce, Philips, Grupo Caemi, Embratel, BNDE, Serpro. . . e mais de cem outras.

---

104. NOGUEIRA, R., *Conferência no Clube de Engenharia em 15/08/77*.

Mais do que isso, a PETROS foi também o modelo inspirador da própria Lei n.º 6.435, de 15/07/77, que haveria de consagrar a preferência das grandes empresas pelo sistema fechado, de excelência já comprovada nos primeiros sete anos de vida da fundação pioneira.

De fato, a coesão das fundações, criadas pelas empresas exclusivamente para a proteção securitária supletiva dos seus empregados, não existe só entre jovens, atraídos pelos empréstimos, e os mais velhos, que desejam a tranqüilidade da aposentadoria e pensão integralizadas.

A grande força do sistema está principalmente no interesse despertado nos empregadores. Criando ou participando de fundos de seguridade, as empresas públicas ou privadas, grandes, médias ou pequenas, eliminam salários e encargos sociais pelo processo natural e humano da aposentadoria, suprimem do orçamento as despesas de amparo social, renovam a massa empregada, aumentam a produtividade da mão-de-obra, fixam nos quadros funcionais o elemento produtivo ou de treinamento oneroso e abatem do imposto de renda o que incidiria sobre a parte do lucro doada à Fundação para a manutenção do sistema.

E tudo isso, a custos sensivelmente reduzidos, por não terem de repassar a terceiros os lucros das operações.

Hoje, as entidades fechadas ultrapassam os montepios em pujança econômica com reservas que superam os seis trilhões de cruzeiros. São mais de cem e tendem a crescer em ritmo cada vez mais acentuado, enquanto, dos montepios, que se contavam às centenas, talvez não chegue a setenta o número de sobreviventes.

## **7.2. Os antecessores da lei**

Sentindo a urgência de proteção da economia popular envolvida e a crescente competição das fundações de seguridade, os próprios montepios abdicaram do liberalismo oficial benéfico à expansão do mercado, quando, no I Simpósio Nacional de Previdência Privada, solicitaram apoio e orientação do Governo, a fim de que se

constituísse a política nacional da seguridade supletiva com a aprovação da lei reguladora das operações, do funcionamento de gestores e da indispensável supervisão normativa e fiscalizadora da União.

Naquele mesmo encontro de 26 de agosto de 1974, patrocinado pelas maiores organizações de previdência privada, que reuniu atuários e previdencialistas de longa experiência, coube ao Ministro Mário Henrique Simonsen apontar as linhas mestras da legislação nova:

I. caracterização dos planos de previdência privada em alinhamento supletivo aos da previdência oficial, evitando os extremos de aposentadorias precoces, como os de retardamentos desestimulantes da mobilidade da mão-de-obra;

II. definição das formas jurídicas das instituições de previdência privada, com fins não lucrativos, porém de gestão estritamente profissional, constituídas em sistemas fechados por empresas de grande ou médio porte em favor dos seus empregados, ou em sistemas abertos, aglutinantes de massas de autônomos, avulsos ou empregados de pequenas organizações;

III. instituição de mecanismo de exame e aprovação, sob o aspecto técnico-atuarial, dos planos de benefícios e sua homogeneização, para evitar a concorrência predatória da captação;

IV. formação e capitalização, a taxas consistentes, de reservas garantidoras da continuidade dos benefícios;

V. instituição de mecanismos de fiscalização, de auditoria independente, de adequada divulgação de planos de benefícios e responsabilidade dos administradores;

VI. aplicação dos mesmos índices de correção monetária às contribuições e benefícios, para evitar o aviltamento inflacionário destes últimos e o conseqüente desprestígio do sistema;

VII. arbítrio de boa margem de decisão do administrador dos recursos, condicionados os investimentos aos imperativos atuariais, à preservação do valor real, à segurança e à liquidez dos capitais aplicados.

Essa axiomática serviu de base ao anteprojeto encaminhado ao Governo pelos maiores montepios do país e,

posteriormente, ao projeto de regulamentação da previdência privada elaborado pelo Grupo Interministerial competente e hoje convertido na Lei n.º 6.435, de 15/07/77.

### **7.3. A segurança atuarial dos montepios e fundações**

Nos muitos pontos em que se pensou na segurança dos sistemas, a nova lei reclama a participação do atuário. Dentre eles, cumpre destacar no projeto os parágrafos dos arts. 24 e 43 com redações idênticas para as entidades abertas e fechadas:

Parágrafo único. A responsabilidade profissional do atuário, verificada pela inadequação dos planos estabelecidos, quer no que se refere às contribuições, quer no que diz respeito ao valor das reservas, será apurada pelo Instituto Brasileiro de Atuária — IBA, por solicitação dos interessados, independente da ação judicial cabível.

Ora, tudo isso está mostrando claramente:

1.º) a seriedade de propósitos dos montepios atuarialmente estruturados, a reclamarem fiscalização e orientação do Governo;

2.º) o interesse do próprio Governo (da época) no correto desenvolvimento da previdência privada;

3.º) a responsabilidade da coiboração dos atuários.

### **7.4. A atual posição dos montepios**

A característica fundamental da Lei n.º 6.435 está na distribuição das entidades de previdência privada por duas classes: uma é a das entidades abertas, criadas para a venda de pecúlios e rendas acessíveis ao público em geral, e outra, a das entidades fechadas, para gerir planos de complementação do sistema oficial de previdência, acessíveis aos empregados de conjuntos de empresas, associadas ou não.

As abertas serão fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda, ao lado das Companhias de Seguros Privados; as fechadas ficarão sob a orientação normativa e fiscalizadora do Ministério da Previdência e Assistência Social.

De forma abreviada, podemos dizer que as entidades abertas não comportam obrigatoriamente a participação contributiva de empresas, enquanto as fechadas exigiriam tal contribuição.

Os montepios até agora têm operado em sistema aberto, enquanto as Fundações ou Fundos de Seguridade operam no sistema fechado. Dadas as características de racionalidade dos Sistemas Supletivos das Fundações e a redução do custo para os empregados decorrente da participação contributiva das empresas, é fácil imaginar o futuro desenvolvimento dos planos fechados e a retração progressiva dos planos individuais das entidades abertas.

#### **7.5. A nova lei e os planos antigos**

As normas previstas para as adaptações à nova lei eram flexíveis. Não havia prazos fatais e se procurou favorecer a regularização da maioria dos montepios, eliminando-se apenas aqueles que, por deficiências irrecuperáveis, não pudessem subsistir.

— Mas... por que os montepios não cumpriam as múltiplas funções atribuídas às fundações de seguridade?

— Na forma em que sempre operaram, montepios e similares, abertos ao público, não despertavam nenhum interesse nas empresas.

As razões são várias e algumas já foram divulgadas (*Visão*, 07/02/77, p. 51) como imposições de longos períodos de carência e uma confiança discutida.

Mas há também a rigidez dos planos dirigidos ao público em geral; os montepios não se adaptavam às peculiaridades de cada empresa, que preferiria a política de seguridade adequada à sua conveniência e à de seus empregados.

Quanto aos próprios empregados, é lógico que irão aderir aos fundos de seguridade, pois contarão com a participação das empresas na sustentação do sistema supletivo, em vez de contribuírem sem essa ajuda, no caso de se filiarem a montepios clássicos.

Com o passar dos anos, repetimos, se os montepios insistirem em seus planos tradicionais, ficarão com o mercado muito limitado, talvez apenas às classes de autônomos e funcionários públicos.

— Quais os principais defeitos dos antigos montepios?

— São dois os seus principais problemas:

— *deficiência nos planos de operações;*

— *descontrole na campanha de vendas.*

Na regra, os benefícios prometidos pelos montepios eram mal concebidos e não atendiam aos anseios de segurança do contribuinte. Veja-se, por exemplo, o caso das aposentadorias, erradamente confundidas com rendas mensais pagáveis em lapsos prefixados de dez, quinze, vinte ou trinta anos; se o aposentado não tiver o bom gosto de morrer no lapso pactuado, será posteriormente desamparado na velhice, justamente quando mais precisa de auxílio!

Outro erro era a falta de correção monetária automática das contribuições e dos benefícios; há pensionistas que agora recebem vinte centavos por ano, e, embora alguns planos promettessem benefícios reajustáveis, seria fácil mostrar que, mesmo retornando o nível da inflação a cerca de 40 por cento a.a., os Cr\$ 30 000 mensais, assegurados depois de 15 anos de contribuição de Cr\$ 500, não chegariam ao poder aquisitivo de Cr\$ 200 atuais!

Esses planos sem correção monetária automática enriqueceram Instituições que aplicaram o dinheiro dos contribuintes em setores lucrativos, sobretudo no ramo imobiliário. Mas os contribuintes e seus dependentes nunca participaram dessa riqueza, entesourada e desvirtuada da sua finalidade social.

Terceiro erro ainda mais grave é a falta de estruturação atuarial adequada dos chamados planos mira-

bolantes, como o que, há algum tempo, oferecia a complementação de aposentadorias, pensões e pecúlios, em troca da contribuição de 2% da folha salarial, pagos pelas empresas e sem nenhuma participação dos empregados! O IBA (Instituto Brasileiro de Atuária) denunciou publicamente a insolvência do Fundo a 2% que aparecia com o nome de “Fundação” e, por isso, foi impugnado pelo 13.º Curador de Justiça. Mas isso não obstou a que o mesmo sistema milagroso retornasse na forma de Sociedade Civil (não controlada pelo Ministério Público). É óbvio que o atuário subscritor de tal plano — se é que existe — irá responder mais tarde ou mais cedo pela sua inadequabilidade, conforme já prevêem os arts. 24 e 43 da lei regulamentadora da previdência privada.

Todas essas falhas decorrem da inobservância dos imperativos atuariais.

Mas, como já dissemos, outros grandes crimes contra a poupança popular foram cometidos nas campanhas de vendas!

Os prospectos promocionais iludiam o futuro comprador com promessas falsas que não figuravam nos Regulamentos dos planos; mostravam vultosas aposentadorias na moeda deteriorada pelos dez, quinze, vinte ou trinta anos de espera, sem explicar ao futuro comprador a ilusão de ótica inflacionária, sem mostrar que aqueles valores equivaleriam apenas a algumas centenas de cruzeiros atuais; prometiam a devolução das contribuições em casos de desistência quando, na verdade, tal devolução ficaria praticamente impossibilitada por inúmeras restrições do Regulamento quase sempre omitido; prometiam até casa própria a preços irrisórios, e falava-se muito, para impressionar, em peritos atuariais descobridores de novas fórmulas, mas os técnicos responsáveis — se é que existiam — não subscreviam os prospectos!

As inverdades ainda eram aumentadas pelos agenciadores, ávidos de forçar a venda e imunes a qualquer tipo de sanção.

Como se vê, só a lei, que há tanto se esperava, deveria pôr fim a tudo isso (art. 21, § 2.º); infelizmente, “o mal entra às braçadas e sai às polegadas.”

#### 7.6. Caminhos futuros dos montepios

Ninguém desconhece a destinação histórica dos montepios (monte + pio), “montes piedosos”, criados sem objetivos de lucros pela solidariedade contributiva dos participantes em busca da proteção securitária.

Nem mesmo a Lei poderia apagar o velho passado previdencial mutualista dessas instituições, para, numa simples penada, decidir que elas se devam confundir com *financeiras* ou *seguradoras de fins lucrativos*.

No entanto, os elaboradores do projeto afinal convertido na Lei n.º 6.435/77, bem como os ministros que o encaminharam ao Presidente da República, estavam conscientes da excelência do sistema *fechado* e dos crimes cometidos por algumas instituições abertas contra a poupança popular sob a tutela inoperante do Decreto-lei 73/66.

Por isso, a Lei saiu *madrinha* para as fundações e *madrasta* para os montepios.

Dir-se-á que as *abertas* mereciam o castigo, porquanto iludiam o público. Mas agora, sob o controle governamental, não o fariam com as mesmas facilidades e impunidade, sendo injusto recusar-lhes os estímulos concedidos às *fechadas*.

Nesse primeiro ponto, pensamos, deve a Lei ser alterada justamente para estender aquelas vantagens às entidades abertas, *desde que sem fins lucrativos*.

Por exemplo, a imunidade tributária assegurada no § 3.º do artigo 39 da Lei é hoje questionada; não há por quê não estendê-la aos montepios.

Igualmente, a autorização para operar com *serviços assistenciais*<sup>105</sup>.

---

105. Lei das EPP, art. 39, § 1.º.

Também a possibilidade de suplementar os auxílios doença, natalidade, reclusão e outros.

E a de emprestar dinheiro aos participantes, ou mesmo às empresas que escolhessem montepios como instrumentos de proteção securitária supletiva dos seus empregados.

É claro que nenhuma dessas vantagens poderia ser estendida às companhias de seguros ou às entidades abertas de fins lucrativos. Estas, sim, aparecem como instituições predominantemente financeiras, constituídas como sociedades anônimas para favorecer com altos lucros os respectivos acionistas, em lugar de revertê-los aos associados. Falta-lhes essência mutualista a justificar incentivos.

Dificultar a ação dos montepios seria manter a previdência complementar elitizada nas empresas de certo porte, quando ela deve ser democratizada para amparar autônomos e empregados das pequenas firmas. Mas isso, sem enriquecer terceiros — as companhias de seguros e entidades de fins lucrativos —, que jamais deveriam invadir o campo da previdência privada<sup>106</sup>.

Não se contesta aqui o direito de lucro do seguro de *coisas*, de gente que tem *coisas*. . . gente rica. Que se continue lucrando — e como! — sobre os seguros de carro, incêndio, casco de navio, responsabilidade civil etc. Mas é desumano extorquir dos trabalhadores contribuições excessivas para segurar salários ou suas complementações, sabendo-se que os excessos irão enriquecer

---

106. Cf. AMENDOLA, W. — Tese aprovada na V Conferência Nacional das Caixas de Assistência dos Advogados (Salvador, Bahia, setembro/81):

“Neste ponto cabe observar que as entidades com fins lucrativos, sociedades anônimas, nada têm que ver com a previdência social, estando integradas na sistemática do seguro tradicional. Lamentavelmente, foram incluídas na lei de previdência privada, para pretensamente instituírem planos de benefícios, como se fosse possível compatibilizar os interesses dos acionistas com os ideais de seguridade social. Pior ainda, o legislador autorizou as seguradoras já habituadas aos polpudos resultados da exploração do seguro de vida em grupo, e do não menos lucrativo seguro de bens, a operar planos de previdência privada. Gostaríamos de saber como conciliar objetivos e interesses tão desencontrados.”

mais os acionistas das entidades de fins eminentemente lucrativos.

Nem se aponte o argumento como objeção genérica à instituição do *lucro*, perfeitamente admissível e até obrigatória nos regimes de tradição liberal.

Pois é evidente que o convênio entre a empresa e a entidade previdencial de fins não lucrativos (fundações e montepios) é projetado precisamente para reduzir ao mínimo os recolhimentos de cobertura do sistema securitário, vale dizer, para evitar a evasão dos lucros da patrocinadora para os cofres da seguradora ou da entidade de fins lucrativos.

O *mutualismo* não se coloca em oposição ao lucro; ao contrário, faz revertê-lo à empresa que patrocina o plano e aos respectivos empregados, em lugar de desviá-lo para os *lucrativistas*.

Mas, voltando ao *castigo* dos montepios<sup>107</sup>, teve ele o *pretexto* declarado na própria Exposição de Motivos da Lei 6.435/77, subscrita pelos ministros Nascimento Silva e Ângelo Calmon; no item 6 desse documento está mencionada a opinião sobre os planos dos montepios: “formas especiais de inversões financeiras, muito mais próximas, assim, do seguro tradicional do que da previdência social, em seu sentido estrito.”

Dessa forma, na *tabula rasa* do passado antigo dessas instituições, o documento encetou uma discutível linha argumentativa para qualificá-las de *cunho basicamente financeiro*, a disputar mercado com as sociedades de seguros; porém, ao distinguir no item 6 as entidades em *abertas e fechadas*, apenas com base na diversificação de suas condições operativas, a mesma Exposição lhes reco-

---

107. Hoje impingido atrabiliariamente pela SUSEP (Superintendência de Seguros Privados do Ministério da Fazenda), cujos “técnicos”, investidos nos cargos sem concurso ou prova de habilitação, não raro acumulam a função fiscalizadora com atividades de assessoria profissional externa às próprias entidades! Nas décadas de 40 e 50, não cometíamos esse pecado ético.

nhece a analogia dos objetivos finais: *a complementação dos benefícios da previdência oficial*.

De tudo isso decorre que os primeiros passos corretivos deveriam ser dados pelos próprios montepios, na conformação dos seus planos aos propósitos apontados pelos ministros: o da *complementação de aposentadorias e pensões em condições análogas às da seguridade básica* (INPS).

Conceder pensões garantidoras da sobrevivência dos dependentes, em lugar de altos pecúlios diretamente pagos de uma vez aos beneficiários que não saberiam como investi-los. Renunciar às operações com rendas a pessoas jovens, híidas e válidas, que jamais poderiam designar-se “aposentadorias”, para concentrá-las nas rendas compensatórias da perda substancial do potencial laborativo, pela invalidez, velhice ou desgaste orgânico irrecuperável do tempo prolongado na atividade em condições adversas.

Não mais caberia aos ministros olhar as fundações fechadas como *únicas, de fins típica e exclusivamente previdenciais*, nem haveria como recusar aos montepios todos os estímulos que a legislação concedeu às entidades fechadas.

Só assim, reparado o erro, teriam os montepios caminho aberto para levar aos autônomos e aos que trabalham nas menores empresas todas as vantagens do sistema previdencial complementar, democratizando a Seguridade Supletiva até agora elitizada nas maiores organizações.

Outra não seria a intenção do legislador: *levar essas instituições à posição compatível com os superiores desígnios securitários para os quais foram criadas*. Infelizmente, isso não foi sequer imaginado pelos órgãos públicos incumbidos da execução da lei.

### **7.7. O elitismo das falsas fundações**

Chamamos *Falsa Fundação* à entidade fechada que já se implanta no propósito de beneficiar tão somente os

altos executivos da empresa patrocinadora, esquecendo os mais necessitados.

É claro que os Regulamentos dessas instituições, na maioria criadas por empresas multinacionais sem o menor tino social, *não impedem* formalmente a inscrição dos empregados de menores salários, para fugir do conflito que isso implicaria com o art. 4.º da Lei das EPP<sup>108</sup>; mas, concedendo-lhes benefícios virtualmente nulos, conseguem seu desinteresse e afastamento.

A estratégia *discriminatória* se realiza em duas etapas muito simples:

a) a primeira consiste em *limitar* o benefício supletivo de aposentadoria, de forma que o valor do mesmo somado ao da aposentadoria básica (INPS) não ultrapasse um certo *percentual* do salário (último, médio do ano, de cálculo, seja lá do que for); chamá-lo-emos *percentual crítico*.

b) a segunda consiste em *adotar* a forma *paternalista* de custeio, em que o empregado não contribui; somente a empresa.

Já sabemos que a aposentadoria do INPS pode ser expressa em percentual daquele salário, percentual este que varia com o salário, partindo de um *máximo* para os segurados da classe *minorante* — a grande massa dos que percebem em média menos de 8,5 vezes o maior salário-mínimo<sup>109</sup> — e depois decresce, chegando a valores muito reduzidos para a classe *majorante*, dos que percebem em média salários superiores a 17 salários-mínimos.

É, então, muito fácil aos autores dos projetos *elitistas* fixar nos Regulamentos o *percentual crítico* em nível inferior ou igual ao daquele máximo já concedido pelo INPS à classe minorante, que, por tal artifício simplório mas

---

108. Esse dispositivo caracteriza como *entidades fechadas* aquelas acessíveis exclusivamente aos empregados de uma só empresa ou de um grupo de empresas; e, como *aos* significa o mesmo que *a todos*, não caberia a referida discriminação impeditiva.

109. Valor em que hoje se nivela à metade do teto do salário-benefício.

eficaz, passa a não esperar absolutamente nada a título de complementação da aposentadoria: *o INPS já paga mais na aposentadoria básica do que tais Regulamentos permitem à aposentadoria total, nada cabendo portanto complementar (!).*

E agora vem a pergunta: por que motivo esses menores não reclamam?

A resposta continua simples: reclamar do quê, se eles não contribuem para o sistema?

— Mas, para constituir-se, a Fundação não deve obter a inscrição de pelo menos 50% dos empregados etc., etc.?

Isto, que poderia parecer bastante à preservação do conteúdo social, é imposto no item 11 das Normas aprovadas pela Resolução MPAS/CPC/N.º 01/78, de 09/10/78, do Conselho de Previdência Complementar<sup>110</sup>, mas essas mesmas Normas também dispõem no item 21:

*Não havendo contribuição dos participantes por ter a patrocinadora assumido os encargos totais do custeio dos planos de benefícios, estes terão aplicação à totalidade dos empregados da patrocinadora.*

Assim, mesmo que não o queira por nada lhe interessar, a grande maioria dos empregados de menores salários será inscrita à revelia, por força de um infeliz dispositivo emanado do poder público, que, desta forma, declara exuberantemente satisfeita *ex-officio* a exigência da adesão mínima de 50%!

E isso explica o papel do regime paternalista não contributivo referido na letra *b* supra, como segunda etapa da estratégia *discriminatória*.

É surpreendente que, até a presente data e apesar de nossas reiteradas advertências, o Governo nada tenha feito de realmente prático para coibir esse abuso.

---

110. O CPC é o órgão incumbido da supervisão normativa das Entidades Fechadas de Previdência Privada.

Ao contrário, até se concedem subsídios de imunidade tributária<sup>111</sup> ou de redução do imposto de renda<sup>112</sup>, somente justificáveis em situações de relevante interesse social; e tal não é o caso desse *elitismo* oculto na capa do *paternalismo*.

Neste, como em outros pontos, a Constituição, o Governo e o povo estão sendo engenhosamente burlados, quer no sistema *fechado*, por *falsas fundações*, quer no *aberto*, em convênios firmados entre as empresas e as entidades abertas de fins lucrativos.

#### 7.8. O que sugerir ao PHI?

Voltemos, então, à figura abstrata do *Político Honesto e Inteligente* (PHI) que pretenda reconstruir a legislação da previdência privada.

— *Que lhe deveríamos sugerir para as entidades fechadas?*

— No plano ético, impõe-se desautorizar:

a) “falsas fundações”, precipuamente projetadas para favorecer a minoria privilegiada dos empregados de maiores salários;

b) planos “incompletos” que protejam o aposentado sem amparar na mesma escala o doente ou a família do que morre;

c) planos “de luxo”, em que o benefício integralizado ultrapasse notadamente a remuneração total do participante;

d) taxas desproporcionais aos salários dos participantes, sem correlação racional com os correspondentes benefícios;

— Por outro lado, impõe-se incentivar:

---

111. Lei n.º 6.435/77, art. 39, § 3.º.

112. Regulamento do Imposto de Renda (art. 47, alínea *a* e art. 162, §§ 6.º, 7.º e 8.º). Cf. Parecer Normativo CST n.º 64/76.

e) com isenções fiscais as entidades previdenciais que atendam ao interesse geral da massa empregada e respectivos dependentes;

f) com a imunidade tributária as “Fundações de Seguridade” que, além da previdência, também propiciem expressivamente a “assistência supletiva”;

g) as patrocinadoras das “autênticas fundações”, contando em dobro suas despesas com os planos assistenciais, para efeito da dedução do lucro tributável pelo Imposto de Renda.

Com a crescente poupança — hoje superior a seis trilhões de cruzeiros — as Fundações aliviam ocasionalmente encargos do SINPAS e abrem constantemente novas frentes de emprego e produção capitalizando fortemente os referidos incentivos em favor da Economia Nacional.

— *E quanto às entidades abertas?*

h) nenhum incentivo governamental às de fins lucrativos, que não passam de “seguradoras” disfarçadas, como estas organizadas na forma de sociedades anônimas;

i) e todos os incentivos aos montepios “autênticos”, que recuperem a essência mutualista de suas antigas origens.

— *Isso no plano ético. E no técnico?*

— A Lei n.º 6.435/77 omitiu esclarecimentos sobre os regimes financeiros, deixando-os possivelmente a cargo dos decretos regulamentadores<sup>113</sup>.

Ora, o Decreto n.º 81.240/78 indica os nomes de três regimes financeiros, *distribuindo-os* pelos benefícios, porém sem caracterizá-los mais que a Lei<sup>114</sup>; infelizmente, ao estabelecer de forma imprecisa o *regime de capitalização* para o custeio das aposentadorias, não levou em conta a pluralidade clássica desse regime, insinuando

---

113. Decretos 81.240/78 e 81.402/78.

114. Decreto das EFPP, art. 28.

equivocadamente uma unidade a ser caracterizada ulteriormente pelo Conselho de Previdência Complementar <sup>115</sup>.

Ainda mais desastrosamente, o mesmo Decreto também insinua (art. 28, § 1.º) que as garantias do Regime de Capitalização — fosse ele qual fosse — seriam invariavelmente superiores às do regime de Repartição de Capitais de Cobertura, o que nem sempre corresponde aos fatos <sup>116</sup>.

No âmbito das entidades abertas, o Decreto 81.402/78 não cogitou dos “Regimes Financeiros”, apenas reproduziu (art. 33) o disposto no art. 25 da Lei.

Mas o Conselho Nacional de Seguros Privados <sup>117</sup> transplantou indevidamente a terminologia do seguro *coletivo*, próprio das entidades fechadas, para os planos *individuais* de pecúlios e rendas comercializadas pelas entidades abertas, facultando a “elevação gradual das taxas de contribuição” *em contratos firmados sob a garantia de inalterabilidade dessas taxas!*

A Lei e os Decretos também não esclareceram o conceito genérico de “*Reserva Matemática*”, deixando ao mesmo CNSP <sup>118</sup> a oportunidade de entrar em conflito com a doutrina clássica, ao confundir *encargos* com *reservas*; por outro lado, constrangido pela Resolução 460 do Conselho Monetário Nacional, aquele órgão normativo reconhece como *não-comprometidas* as comprometidíssimas reservas de benefícios a conceder, e simultaneamente como *comprometidas e não-comprometidas* as de benefícios concedidos!

---

115. Órgão Normativo do MPAS.

116. Cf. *Reservas e regimes financeiros das entidades previdenciais*, Anais do IV Congresso Brasileiro das Entidades Fechadas de Previdência Privada, p. 235.

117. Cf. item 19 das Normas aprovadas pela Resolução CNSP n.º 07/79, de 13/06/79.

118. Cf. item 26 das Normas aprovadas pela Resolução CNSP n.º 10/83.

Enfim, no tocante aos *valores de resgate*, a Lei admite sua existência, tão bem como a inexistência<sup>119</sup>, mas neste último caso se tornaria inoperante o § 5.º do art. 67 nos casos de liquidação extrajudicial.

Para as entidades fechadas, a legislação jamais deveria mencionar o *valor de resgate*, limitando-se a garantir, apenas nos casos de cessação do contrato de trabalho, a devolução de contribuições com juros e correção monetária, se o participante não preferisse manter sua inscrição para preservar a proteção securitária.

Mesmo para as entidades abertas, a concessão do valor de resgate deveria pautar-se pelos limites técnicos de segurança dos planos, o que agora, infelizmente, parece inviabilizado pela interpretação estrita dos itens 71 e 72 das Normas aprovadas pela Resolução CNSP n.º 10/83.

Ora, de tudo isso demos ciência ao IBA (Instituto Brasileiro de Atuária), a quem compete apurar<sup>120</sup> *a responsabilidade profissional do atuário, verificada pela inadequação dos planos estabelecidos, quer no que se refere às contribuições, quer no que diz respeito ao valor das reservas.*

Porque será difícil mais tarde discriminar a referida responsabilidade profissional dos autores dos planos — quer das entidades fechadas, quer das abertas — se forem eles compelidos a condicionar seus métodos aos dispositivos de uma legislação vaga, confusa e contraditória com os preceitos da doutrina atuarial clássica.

Ponderando esses fatos, embora advertidos de que a Lei não é um “compêndio científico”, recomendaremos ao nosso PHI:

j) a formulação precisa nos textos normativos dos conceitos e procedimentos técnicos indispensáveis à preservação da segurança das instituições.

---

119. Lei das EPP, item V dos arts. 21 e 42.

120. Cf. Lei das EPP, arts. 24 e 43.

### 7.9. O ponto de vista prático

Por isso que fundamentadas na Lógica e na Moral, as sugestões anteriores implicariam profundas reformas na legislação securitária e na própria Constituição.

Ante as dificuldades, muitos repetirão que *na prática a teoria é diferente*, esquecidos de que os graves erros acima apontados são frutos da *prática sem teoria*.

É claro que as mudanças seriam graduais, e os trabalhadores, atendidos na preservação dos seus direitos, cuja medida justa não prescindiria do

k) mecanismo técnico adequado à execução da lei.

Nem por ser última, tal medida se recomenda menos.

# SUGESTÕES AO POLÍTICO BEM INTENCIONADO

## SOBRE A SEGURIDADE BÁSICA

a) Instituição do seguro-desemprego, nem que tenha de reformular-se inteiramente a Lei 5.107/66 e a estrutura da relação BNH-FGTS.

b) Aumento dos benefícios da previdência rural, atualmente em níveis de mendicância.

c) Eliminação dos *maus-tratos* dos inválidos, doentes, velhos, pensionistas e dos que trabalham em condições adversas.

d) Humanização do conceito de *dependentes*.

e) Correção monetária automática dos benefícios no ritmo da inflação.

f) Condicionamento das aposentadorias (ou reformas, no caso de militares) por tempo de serviço a *mínimos etários* dependentes dos históricos das atividades ocupacionais dos segurados.

g) Suspensão parcial das mesmas aposentadorias (ou reformas) para os que, no gozo desses benefícios, retornarem à atividade laborativa remunerada.

h) Tratamento igualitário dos sexos, no tocante à concessão da aposentadoria por tempo de serviço, ampliando-se, todavia, a atual proteção da gestante.

i) *Controle estatístico* dos gastos de administração e do valor e incidência dos benefícios, bem como dos custos da assistência médica.

j) Redução do teto do salário-de-contribuição ao quádruplo do maior salário-mínimo.

k) Contribuição adicional dos segurados, sempre que eles fizerem uso dos serviços assistenciais da Seguridade Básica.

l) Restabelecimento da taxa tríplice igualitária de contribuição dos trabalhadores, empregadores e União, avaliada no regime de capitalização ortodoxa.

m) Investimento dos fundos gerados por esse regime, de acordo com as diretrizes fixadas pelo Conselho Monetário Nacional para a previdência privada, desde que *racionalmente reformuladas*.

n) Enquadramento na categoria de *crime contra a economia popular punível de acordo com a legislação respectiva* de qualquer ação ou omissão dolosa, pessoal ou coletiva, que implique a deficiência de cobertura das reservas garantidoras das obrigações da Seguridade Básica.

## SOBRE A SEGURIDADE SUPLETIVA

### I — PARA AS ENTIDADES FECHADAS

Desautorizar:

a) *Falsas fundações*, precipuamente projetadas para favorecer a minoria privilegiada dos empregados de maiores salários.

b) Planos *incompletos*, que protejam o aposentado sem amparar na mesma escala o doente ou a família do que morre.

c) Planos *de luxo*, em que o benefício integralizado ultrapasse notadamente a remuneração total do participante.

d) Taxas desproporcionais aos salários dos participantes, sem correlação racional com os correspondentes benefícios.

Incentivar:

e) Com isenções fiscais as entidades previdenciais que atendam ao interesse geral da massa empregada e respectivos dependentes.

f) Com a imunidade tributária as *Fundações de Seguridade* que, além da previdência, também propiciem expressivamente a *assistência supletiva*.

g) As patrocinadoras das *autênticas fundações*, contando em dobro suas despesas com os planos assistenciais, para efeito da dedução do lucro tributável pelo Imposto de Renda.

### II — PARA AS ENTIDADES ABERTAS

h) Nenhum incentivo governamental às de fins lucrativos, que não passam de “Seguradoras” disfarçadas, como estas organizadas na forma de sociedades anônimas;

i) Todos os incentivos aos montepios *autênticos*, que recuperem a essência mutualista de suas antigas origens.

### III — PARA OS DOIS TIPOS DE ENTIDADES

j) Formulação precisa nos textos normativos dos conceitos e procedimentos técnicos indispensáveis à preservação da segurança das instituições.

k) Instituição de mecanismo técnico adequado à execução da Lei.

# SUMÁRIO

Introdução .....	7
<b>Parte I: AXIOMÁTICA DA SEGURIDADE BRASILEIRA</b>	
Capítulo 1. Seguridades oficial e privada .....	13
Capítulo 2. A crise da previdência básica .....	16
Capítulo 3. Axiomática ético-securitária .....	19
Capítulo 4. Os axiomas de política .....	22
Capítulo 5. O plano mínimo de seguridade ....	24
Capítulo 6. População amparada .....	28
Capítulo 7. Nível das prestações .....	32
Capítulo 8. Plano de Custeio .....	33
8.1. O dualismo tecnológico .....	33
8.2. Custos no método individual ..	36
8.3. Custos no método coletivo ....	37
8.3.1. Repartição simples .....	38
8.3.2. Repartição de capitais de cobertura .....	41
8.3.3. Capitalização .....	43
8.4. Os axiomas de custeio .....	46
<b>Parte II: CAMINHOS RACIONAIS DA LEGISLAÇÃO</b>	
Capítulo 1. Plano de Estudo .....	51
Capítulo 2. Paradoxos éticos da legislação da se- guridade básica .....	54
2.1. A desproteção no desemprego	54
2.2. As deficiências no FGTS ....	55
2.3. Os maus-tratos dos doentes e inválidos .....	62

2.4.	Os maus-tratos das famílias dos que morrem cedo . . . . .	64
2.5.	Os maus-tratos dos velhos . . .	66
2.6.	O cavalheirismo com o sexo fraco . . . . .	67
2.7.	O abono que é dado e cruelmente tirado . . . . .	69
2.8.	Os maus-tratos dos que trabalham em condições adversas . .	70
2.9.	A aposentadoria dos privilegiados . . . . .	70
2.10.	O prêmio dos aeronautas . . . .	71
2.11.	A contraditória aposentadoria do funcionário federal . . . . .	72
2.12.	A pensão da família do funcionário federal . . . . .	73
Capítulo 3.	Deficiências no custeio da legislação básica . . . . .	74
3.1.	Os três maiores erros da má política . . . . .	74
Capítulo 4.	O atual <i>plano de custeio</i> da previdência social urbana . . . . .	80
Capítulo 5.	O atual <i>plano de custeio</i> da previdência social rural . . . . .	84
Capítulo 6.	Caminhos racionais para a legislação de seguridade básica . . . . .	88
Capítulo 7.	Caminhos racionais para a legislação de seguridade supletiva . . . . .	91
7.1.	Sumário histórico . . . . .	91
7.2.	Os antecessores da lei . . . . .	94
7.3.	A segurança atuarial dos montepios e fundações . . . . .	96
7.4.	A atual posição dos montepios	96
7.5.	A nova lei e os planos antigos	97
7.6.	Caminhos futuros dos montepios	100
7.7.	O elitismo das falsas fundações	103
7.8.	O que sugerir ao PHI? . . . . .	106
7.9.	O ponto de vista prático . . . . .	110