

PARECER Nº , DE 2001

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, ao Projeto de Lei da Câmara nº 63, de 1999 – Complementar (PLP 10/99, na origem), que *“Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências”*.

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

I – RELATÓRIO

A reforma da previdência social brasileira, consubstanciada na Emenda à Constituição nº 20, de 1998, ao contrário de outras experiências latino-americanas que seguiram o caminho de mudanças estruturais de seu sistema previdenciário, optou pelo aperfeiçoamento dos regimes existentes. Assim, manteve o regime geral de previdência social – obrigatório e solidário – como pilar central do sistema brasileiro, preservando o caráter facultativo da previdência complementar. Além de ter estabelecido importantes e imediatos ajustes paramétricos nos regimes de previdência existentes, a emenda abriu caminho para futuras mudanças por intermédio das leis destinadas a regulamentar a matéria.

Nesse contexto, três projetos de lei complementar do Poder Executivo foram encaminhados ao Congresso Nacional em março de 1999. Tais projetos buscam estabelecer as bases para a consolidação de um amplo, flexível e eficiente sistema privado de previdência complementar no Brasil. Um deles estipula normas gerais para a instituição de regimes de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Outro dispõe sobre as regras aplicáveis à relação entre as empresas estatais, enquanto patrocinadoras de fundos de pensão, e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. O terceiro institui regras gerais do

regime de previdência privada complementar. As duas últimas proposições já foram aprovadas pela Câmara dos Deputados e encontram-se em tramitação no Senado Federal.

O Projeto de Lei da Câmara nº 63, de 1999 – Complementar (PLC 63) ora analisado constitui a proposição que estabelece as regras gerais do sistema de previdência privada. Foi remetido ao Senado em dezembro de 1999. Coube à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a análise da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, na forma da aprovação do relatório do ilustre Senador Francelino Pereira, com emenda de redação. A esta Comissão cabe agora o pronunciamento sobre o mérito da matéria.

O PLC 63 trilha o caminho aberto pela Emenda 20, estabelecendo mudanças substanciais à modernização e revitalização da previdência privada brasileira, até hoje regulada pela Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977.

Embora preserve a organização básica do sistema em entidades de previdência complementar fechadas (acessíveis apenas aos empregados de patrocinadoras ou associados de instituidores) e abertas (acessíveis a qualquer pessoa física), seu foco é nos planos de benefícios. Isso significa que confere relevância às entidades multipatrocinadas (aquelas que congregam mais de um patrocinador ou instituidor) e aos multiplanos (entidades que administram planos para diversos grupos de participantes, com independência patrimonial).

Outra inovação é a criação da figura do “instituidor”, como forma de constituição de entidades fechadas. Com isso, pessoas jurídicas de caráter profissional (associações, sindicatos, federações) também poderão instituir, para seus associados, planos de previdência complementar.

Ao mesmo tempo, o projeto mantém e amplia a figura da empresa patrocinadora, ao incluir nessa categoria a União e os entes

federados, quando instituírem entidades de previdência complementar para seus servidores.

Novidade inquestionável é a introdução da chamada “portabilidade” e do “vesting” (benefício diferido). A “portabilidade” significa a possibilidade de transferência, de uma entidade para outra, da poupança acumulada pelo participante. O “vesting”, a possibilidade de o participante receber a devolução de sua poupança na forma de benefício proporcional diferido. Ou seja, o participante que sair de uma empresa patrocinadora poderá portar seus recursos para outra entidade de previdência privada ou optar por receber o benefício proporcional ao seu tempo de contribuição na data em que se tornar elegível para obtê-lo.

Também foram ampliadas as modalidades de planos de benefícios disponíveis para as entidades de previdência complementar. Introduziram-se, formalmente, além da modalidade de benefício definido, os planos de contribuição definida e de contribuição variável, além de outras possíveis formas.

O projeto confere ênfase especial à instituição de instrumentos que assegurem a solvência dos planos de benefícios e sua sustentabilidade no futuro, estabelecendo uma série de sistemáticas para esse fim: constituição de reservas técnicas, provisões, regras para aplicação dos recursos, operações de resseguro ou fundos de solvência, etc.

Seguindo a experiência internacional, a proposição incentiva a poupança previdenciária, mediante o diferimento da tributação na fase de contribuição. Prevê, assim, a isenção do imposto de renda sobre as contribuições, somente incidindo o imposto quando do resgate ou do pagamento dos respectivos benefícios.

Encerrando as principais inovações, cabe citar o fortalecimento institucional do órgão regulador e fiscalizador das entidades de previdência

complementar e o aumento significativo das penalidades aplicáveis a infrações ao regime de previdência complementar.

No prazo regimental, foram apresentadas nove emendas. As duas primeiras são de autoria do Senador Jorge Bornhausen. A primeira (art. 28) busca impedir que os fundos de pensão patrocinados por entes públicos detenham, em suas carteiras de investimentos, participação direta ou indireta em empresas superior a 5% do capital votante, bem como, quando efetuarem aquisições ou participações em empresas, detenham mais de 20% do seu capital ou do capital do grupo de empresas do mesmo setor (no âmbito dos programas de privatização, aumenta-se o limite para até 25% por até dez anos).

A emenda nº 2 (art. 33) visa possibilitar a transferência dos recursos que garantem os benefícios dos assistidos (filiados em gozo de benefício) para outro fundo de pensão ou companhia seguradora, com o objetivo de contratar plano de renda vitalícia.

A Emenda nº 3 (art. 67), de autoria do Senador Geraldo Althoff, destina-se a eliminar a exigência de prévia autorização para comercialização de planos de benefícios, bem como para captação ou administração de recursos de terceiros, com o objetivo de adquirir ou conceder benefícios previdenciários sob qualquer forma. De acordo com o Senador, a intenção é permitir que as entidades privadas que gerem fundos vinculados a programas assistenciais para seus participantes continuem atuando no mercado.

O Senador Geraldo Cândido é o autor das emendas nº 4 a 8. Na quarta, quinta e sexta emendas, promove respectivamente as seguintes modificações no art. 21: (a) substitui o termo “dirigentes ou terceiros” para “pessoas físicas ou jurídicas”, na tentativa de facilitar ações futuras contra qualquer pessoa que tenha causado dano ou prejuízo à entidade de previdência complementar; (b) inclui parágrafo que especifica que resultados deficitários existentes por ocasião da promulgação da Lei serão equacionados de acordo com as novas regras somente após identificação das causas e

responsabilidades; (c) retira do texto a regra para cobertura de diferenças entre os valores dos benefícios em manutenção e os valores resultantes de eventual revisão de plano de previdência.

As emendas nº 7 e 8 modificam o art. 35, que dispõe sobre a composição dos conselhos das entidades multipatrocinadas. A sétima estabelece que a representação dos participantes e dos assistidos deve se basear não apenas no número de participantes, mas também no de assistidos. Além disso, define a forma como tal representação deve ser estabelecida. A oitava inclui a forma de indicação dos representantes dos assistidos.

A última emenda, de autoria do Senador Freitas Neto, acresce § 4º ao art. 20, prevendo a reversão, em favor dos participantes e patrocinadores, na proporção de suas participações no custeio, de eventual resultado superavitário gerado por fatores não previstos quando da constituição do fundo de pensão.

II – ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO

É inegável que o PLC 63 confere maior flexibilidade, credibilidade e transparência ao regime de previdência privada, além de fortalecer a capacidade de regulação e fiscalização por parte do Estado e conferir animadora perspectiva de expansão da previdência privada no Brasil.

Quanto a esse último aspecto, vale sublinhar que, mesmo sob o bojo de uma legislação arcaica, inflexível e sem incentivos, o Brasil conta com 353 fundos de pensão, 6,4 milhões de participantes e dependentes, bem como ativos que representam 11% do PIB (cerca de R\$ 93 bilhões).

É óbvio que, em países onde a previdência complementar já está desenvolvida e consolidada, a participação do volume de ativos das entidades de previdência complementar no PIB é expressivamente superior (120% do

PIB na Holanda, 100% na Suíça, 78% nos Estados Unidos e 40% no Japão, de acordo com dados apresentados na Exposição de Motivos do PLC 63). Entretanto, assumindo a existência de legislação apropriada e ações públicas eficientes, o potencial de crescimento da previdência privada brasileira é enorme.

De acordo com o Poder Executivo, existem 48 milhões de integrantes da força de trabalho que não estão vinculados a nenhum sistema fechado de poupança previdenciária. Além disso, pelo menos 3 milhões de trabalhadores não cobertos estão situados em altas faixas salariais e detêm bom nível de qualificação profissional. Portanto, constituem participantes potenciais da previdência complementar.

Considerando a aprovação da proposição ora analisada, a Secretaria de Previdência Complementar projeta que, no prazo de cinco anos, deverá ocorrer a duplicação do volume de ativos da previdência complementar fechada, o que será extremamente benéfico para o processo de desenvolvimento brasileiro. Ademais, cabe considerar as externalidades positivas sobre o sistema financeiro do País. São exemplos o desenvolvimento do mercado de capitais, a modernização dos instrumentos financeiros disponíveis e a maior disponibilidade de recursos para projetos de investimento de médio e longo prazos.

Alguns aspectos pontuais da proposição em análise merecem ser comentados, em vista de sua relevância para a modernização da previdência privada no Brasil. São eles a regulamentação das entidades multipatrocinadas e dos multiplanos, o estabelecimento da figura do “instituidor” e da portabilidade e “vesting”.

Ao conferir relevância às entidades multipatrocinadas e aos multiplanos, a proposição permite substancial redução de custos administrativos. Isso porque uma mesma estrutura gerencial passa a administrar vários planos. Além disso, viabiliza ganhos de escala que

possibilitarão a patrocinadores ou instituidores de menor porte ofertarem previdência complementar a seus empregados ou associados.

A introdução da figura do “instituidor”, por seu turno, certamente inspirada em experiências bem sucedidas em países europeus e nos Estados Unidos, democratiza o acesso de expressiva parcela da população à previdência fechada, hoje restrito aos empregados de empresas. Ademais, ao se permitir que a União e os entes federados sejam patrocinadores dos fundos de previdência de seus servidores, aumenta-se sobremaneira o potencial de ampliação da previdência complementar no Brasil.

Quanto à introdução da “portabilidade” e do “vesting”, cabe ressaltar a importância e o caráter essencial para conferir a fundamental flexibilização ao sistema de previdência complementar.

Em suma, tal qual afirma o nobre Deputado Manuel de Castro, em seu voto sobre a matéria, o projeto de lei complementar aqui analisado “... *sintoniza-se com as características modernas que têm assumido os sistemas de previdência privada em geral, procurando dar maior credibilidade ao regime, estimular a ampliação de sua cobertura, flexibilizar os planos de benefícios, bem como garantir a solvência dos planos e o cumprimento dos compromissos assumidos junto aos participantes*”. A tais méritos adicione-se: a participação democrática dos envolvidos e a ampliação das competências e fortalecimento dos órgãos reguladores e fiscalizadores.

No que diz respeito às emendas apresentadas, nenhuma aperfeiçoa, de fato, o texto aqui analisado. Ressalte-se que esta proposição é fruto de exaustivo trabalho empreendido pela Câmara dos Deputados, por meio de comissão especialmente constituída para seu estudo. Tal comissão realizou dezenas de audiências públicas, de forma a ouvir todos os segmentos interessados da sociedade e os principais especialistas na matéria. Várias emendas foram aprovadas, aperfeiçoando-se, assim, a redação original.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação total do Projeto de Lei da Câmara nº 63 – Complementar, de 1999, com rejeição das emendas apresentadas, apresentando as seguintes EMENDAS DE RELATOR e acolhendo a emenda apresentada no voto em separado do Senador Waldeck Ornelas:

Emendas nº
Acrescente-se ao art. 14 o seguinte parágrafo:

§ 4º O instituto de que trata o inciso II deste artigo, quando efetuado para entidade aberta, somente será admitido quando a integralidade dos recursos financeiros correspondentes ao direito acumulado do participante for utilizada para a contratação de renda mensal vitalícia ou por prazo determinado, cujo prazo mínimo não poderá ser inferior ao período em que a respectiva reserva foi constituída, limitado ao máximo de quinze anos, observadas as normas estabelecidas pelo órgão regulador e fiscalizador.

JUSTIFICATIVA

A emenda aditiva proposta para o art. 14 visa a tornar claro que a portabilidade dos recursos financeiros que correspondem ao direito acumulado do participante deverá manter a sua característica de poupança previdenciária, não podendo ser resgatada senão em prestações mensais e a longo prazo, mesmo quando portadas para entidade aberta.

Emenda nº

Dê-se ao *caput* do art. 27 a seguinte redação:

Art. 27 - Observados os conceitos, a forma, as condições e os critérios fixados pelo órgão regulador, é assegurado aos participantes o direito à portabilidade, *inclusive para plano de benefício de entidade fechada*, e ao resgate de recursos das reservas técnicas, provisões e fundos, total ou parcialmente

JUSTIFICATIVA

A alteração proposta para o art. 27 tem por objetivo deixar claro que é possível a portabilidade do direito acumulado do participante de entidade aberta para entidade fechada.

Emenda nº

Dê-se ao art. 35, § 4º a seguinte redação:

Art. 35

§ 4º Os membros da diretoria-executiva, atendidos os requisitos do parágrafo-anterior, deverão ter formação de nível superior na área específica em que irão atuar e serem contratados no mercado, sem vínculo empregatício anterior com os patrocinadores.

Sala da Comissão, em 28 DE MARÇO DE 2001.

SENADOR ROMEU TUMA, Presidente

SENADOR ROMERO JUCÁ, Relator