



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

PARECER Nº DE 2021

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 329, de 2018, que *dispõe sobre a forma de arrecadação de recurso de entidade beneficente de assistência social por meio de título de capitalização*.

RELATOR: Senador LASIER MARTINS

I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 329, de 2018, da Senadora Ana Amélia, que objetiva autorizar entidades beneficentes de assistência social a continuarem utilizando títulos de capitalização na modalidade Incentivo.

Para tanto, o PLS autoriza, em seu art. 1º, as entidades beneficentes de assistência social a subscreverem títulos de capitalização na modalidade Incentivo. Em seu art. 2º, dispõe que, além das quotas destinadas a sorteios e ao carregamento, a distribuição do título de capitalização deve destinar um mínimo de dez por cento para a constituição de capital. Em seu art. 3º, estabelece que os custos operacionais da entidade beneficente com a promoção e divulgação do título de capitalização integram as despesas gerais com colocação do plano, podendo ser abatidos na quota de carregamento. O art. 4º dispõe que os sorteios dos títulos de capitalização poderão utilizar os resultados de sistemas oficiais de premiação, bem como os obtidos através de processos próprios. Por fim, o art. 5º estabelece a cláusula de vigência, que é imediata.



SF/21940.71208-75



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Em sua justificação, a nobre autora afirma que a Circular Susep nº 569, de 2018, vedou expressamente a utilização da modalidade Incentivo de títulos de capitalização por entidades filantrópicas, que vinham utilizando-a para financiar as suas atividades. Ao mesmo tempo, criou a modalidade Filantropia Premiável, aparentemente com o intuito de beneficiar entidades de assistência social.

Entretanto, a modalidade Filantropia Premiável afasta a entidade filantrópica da administração do negócio, que passa a ser de encargo somente da sociedade de capitalização. A entidade filantrópica restaria apenas a função de receber os recursos para aplicar em sua função social. Os custos operacionais das entidades filantrópicas com a promoção e propaganda dos títulos de capitalização também não poderão mais ser ressarcidos dentro da quota de carregamento, passando a serem custeados apenas pela quota de capitalização.

Além disso, a autora também afirma que, contraditoriamente, a nova norma engessou a quota de capitalização, que é destinada às entidades filantrópicas, de tal forma que inviabiliza o pagamento dos custos operacionais da promoção, definindo que essa quota seja a maior de toda a composição do título. Segundo a autora, a consequência foi que o produto se tornou inviável, acabando com os programas de arrecadação em vigor, o que coloca em risco a continuidade de atividades que beneficiam milhares de pessoas com deficiência e suas famílias.

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Assuntos Econômicos, em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

Em abril de 2019, o Senador Styvenson Valentim apresentou parecer favorável à matéria, mas solicitou a retirada do projeto de pauta para reanálise. Em decorrência da saída do referido Senador dos quadros da CAE, o projeto foi para mim redistribuído para emitir relatório. Em dezembro de 2019, a CAE aprovou o Requerimento nº 132, de minha autoria, para a realização de audiência pública destinada a instruir a matéria.



SF/21940.71208-75



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente ou deliberação do Plenário.

Quanto à constitucionalidade, o projeto atende aos requisitos formais. Conforme os incisos VI, XX e XXIII do art. 22 da Constituição Federal (CF), compete privativamente à União legislar sobre sistema monetário e de medidas, títulos e sistemas de consórcio e de sorteios, bem como sobre seguridade social. Ao mesmo tempo, o art. 48 da Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Não se identifica vício de origem na matéria, já que não adentra na esfera privativa da competência do Presidente da República, prevista nos arts. 61 e 84 da Carta Magna.

Também cabe considerar que a Constituição concedeu tratamento diferenciado a entidades beneficentes de assistência social, reconhecendo a importância de seu trabalho desenvolvido em complementação às ações públicas no âmbito da assistência social, que, por sua vez, promove o direito social à saúde, entre outros, insculpido em seu art. 6º. A Constituição é protetora de tais entidades beneficentes, expressamente isentando-as da contribuição para a previdência social, conforme o art. 195, § 7º.

Quanto à juridicidade, o projeto de lei ordinária e extravagante apenas restabelece norma infralegal anterior, sobrepondo-se ao atual normativo. Dessa forma, o PLS é juridicamente válido, visto que a supremacia da lei não é contida por regulamento infralegal, mas apenas pela constitucionalidade.

Por ser um questionamento comum quanto à necessidade de lei complementar ou de lei ordinária para tratar de assuntos relativos ao Sistema Financeiro Nacional (SFN), consideramos importante observar que não se trata de assunto afeito à organização do sistema financeiro, mas tão somente a aspectos de um título financeiro, o que dispensa a exigência de lei



SF/21940.71208-75



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

complementar para tratar da matéria. Portanto, não se enquadra na exigência apontada pelo art. 192 da Carta Magna.

Do ponto de vista da técnica legislativa, não há reparo a fazer ao projeto em comento, pois atende às normas de redação e alteração das leis previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Cabe observar, ainda, que a matéria não tem implicação direta sobre as finanças públicas.

Quando ao mérito, não podemos deixar de ressaltar a oportunidade do PLS em comento e a grande importância de se colocar o tema do financiamento das entidades filantrópicas como central no âmbito legal e infralegal.

Como apontado na audiência pública ocorrida em fevereiro do corrente ano de 2020, o Poder Público deve estabelecer regras claras e transparentes que não atrapalhem o financiamento das entidades filantrópicas. Quaisquer medidas que visem a burocratizar ou dificultar esse financiamento devem ser evitadas, mesmo com o nobre objetivo de impedir condutas inapropriadas ou fraudulentas. Tais condutas devem levar a processos administrativos e criminais sem que acarretem a proibição ou larga diminuição do uso dos títulos de capitalização para financiamento de entidades filantrópicas pelo Poder Estatal.

Devemos observar que o PLS em análise foi elaborado e apresentado em um contexto de insegurança quanto aos efeitos da mudança da utilização dos títulos de capitalização na modalidade Incentivo para a modalidade Incentivo Premiável pelas entidades beneficentes. Havia um temor de que houvesse uma grande queda no financiamento das entidades filantrópicas. Conforme dados apresentados pelo representante da Superintendência de Seguros Privados (Susep) e ressaltados pelo presidente da Federação Nacional de Capitalização (Fenacap), a modalidade Incentivo Premiável já representa o mesmo percentual da modalidade Incentivo.

Todavia, conforme destacado pelos representantes das entidades filantrópicas, há determinadas exigências cadastrais infralegais que dificultam o aumento da captação de recursos pelas entidades



SF/21940.71208-75



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

filantrópicas por meio de títulos de capitalização na modalidade Incentivo Premiável.

O PLS visa apenas a reformar uma norma infralegal contida no art. 42, § 2º, da Circular Susep nº 569, de 2018, que veda expressamente a utilização da modalidade Incentivo. Ocorre que essa medida foi a forma encontrada pela Susep, após exaustivo trabalho, para coibir eventuais fraudes, pois, ao contrário das sociedades de capitalização, as entidades filantrópicas não estão sob a supervisão da Susep.

As entidades filantrópicas utilizavam a capitalização na modalidade Incentivo, no modelo de pagamento único, para viabilizar seus sorteios. A entidade filantrópica adquire os títulos de capitalização junto a uma sociedade de capitalização e faz a cessão do direito à cota de sorteio do título ao público, que adquire os bilhetes e concorre a sorteios de prêmios.

A capitalização é um instrumento pelo qual os subscritores dos títulos depositam perante a sociedade de capitalização um determinado valor para constituição de um capital, com atualização e prazos pré-definidos, em pagamento único ou em parcelas mensais periódicas, cuja vigência confere ao titular o direito de participar de sorteios e, ao final, resgatar parte ou totalidade do capital, ou ainda, adquirir um bem, de acordo com as regras estabelecidas nas Condições Gerais dos Contratos, previamente aprovadas pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), conforme a Circular nº 365, de 2008.

Cabe considerar que, embora a comparação não seja de todo adequada, o título de capitalização é um misto de poupança e de bilhete lotérico em que os rendimentos são inferiores aos da caderneta de poupança e as probabilidades multiplicadas pelos retornos são inferiores aos das loterias.

Juridicamente, o título de capitalização é um título de crédito comercializado por empresas de capitalização, com o objetivo de formação de um capital, mas associado a um caráter lotérico, de sorteio de prêmios. Nesse produto, o valor aplicado pelo investidor destina-se basicamente a três finalidades: poupança (cota de capitalização), sorteio (cota de sorteio) e cobertura das despesas administrativas e de colocação do plano (cota de carregamento). Com isso, o capitalizador concorre a prêmios, recebendo ao



SF/21940.71208-75



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

final da aplicação seu dinheiro acrescido de reajustes e subtraído da taxa de administração e da cota para sorteio.

No caso de sorteio promovido por entidade filantrópica, a natureza do título deixa de ser de um instrumento de formação de poupança, ganhando destaque a premiação como característica principal, ao lado da destinação de recursos a atividades de interesse social como segunda característica. A entidade filantrópica passa a ser a beneficiária da cota de capital, enquanto o comprador do título concorre ao valor do prêmio.

Ocorre que a Circular Susep nº 569, de 2018, estabelece no § 1º do art. 22 que a cota de capitalização deve ser superior às demais cotas individualmente consideradas. Ao estabelecer essa exigência, a Susep objetiva fazer com que o percentual de capitalização em relação ao percentual de sorteio no título de capitalização seja maior.

A seu turno, o PLS em comento estabelece que a cota mínima de capitalização seja de dez por cento, mantendo espaço para o abatimento dos custos operacionais na cota de carregamento, e para a manutenção da atratividade dos sorteios, a partir da cota de sorteio. Assim, mantém os custos operacionais da entidade beneficente com a promoção e divulgação do título de capitalização integrando as despesas gerais com colocação do plano, na quota de carregamento.

A questão central reside na distribuição dos recursos entre as cotas de sorteio, também chamada de cota de premiação, cota de carregamento e cota de capitalização. Como dito, a cota de carregamento destina-se aos custos de despesas, e a cota de capitalização corresponde ao percentual destinado à constituição de capital refere ao direito de resgate.

O PLS nº 329, de 2018, prevê um mínimo de 10% para a cota de capitalização. Dessa forma, até 90% podem ser destinados para a cota de sorteio e para a cota de carregamento. Observe-se que nos custos de carregamento estão contabilizados os lucros das sociedades de capitalização. Segundo a autora do PLS em análise, seria essa a questão a inviabilizar a modalidade Filantropia Premiável. Como dito, o PLS prevê um mínimo de 10% para a cota de capitalização. Dessa forma, o projeto de lei se sobrepõe em relação ao percentual da cota de capitalização prevista na Circular Susep nº 569, de 2018.



SF/21940.71208-75



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Vale ressaltar que a referida Circular foi revogada pela Resolução nº 384, de 2019 do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), porém com a mesma redação da Circular supracitada. Tal ajuste legal foi necessário devido ao reconhecimento do Judiciário de que a SUSEP não possuía competência para editar tal norma, e sim o CNSP.

O objetivo da norma não foi, obviamente, impedir o financiamento das entidades filantrópicas com a nova modalidade Filantropia Premiável, mas foi praticamente o que ocorreu. A nova modalidade engessa as operações de tal forma que dificulta o pagamento de custos operacionais da promoção tornando as campanhas menos rentáveis e mais difíceis de serem iniciadas e continuadas, em comparação com os programas de arrecadação que estavam em vigor.

Além disso, é forçoso reconhecer que a situação financeira dessas entidades, que já era de dependência de doações e convênios com o poder público, foi duramente impactada durante a pandemia do Covid-19. Portanto, é ainda mais essencial que não haja qualquer embaraço legal para que elas possam buscar sua manutenção também por meio desses sorteios.

Dessa forma, achamos por bem apresentar um substitutivo que mantenha a transparência nos custos de carregamentos e, ao mesmo tempo, facilite a adesão pelas Sociedades de Capitalização e o aumento da captação de recursos pelas entidades filantrópicas.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 329, de 2018, nos termos da seguinte Emenda Substitutiva:

EMENDA Nº - CAE (SUBSTITUTIVO)



SF/21940.71208-75



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 329, DE 2018

Dispõe sobre a arrecadação de recursos por entidades beneficentes de assistência social por meio de títulos de capitalização.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam autorizadas as entidades beneficentes de assistência social, certificadas nos termos da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a arrecadarem recursos por meio de títulos de capitalização.

§ 1º É pressuposto da aquisição dos títulos de capitalização que tenham por objetivo contribuir com as entidades de assistência social, a cessão do direito de resgate em favor destas.

§ 2º Caso o subscritor do título de capitalização não concorde com a cessão do direito de resgate para a entidade deverá comunicar diretamente à sociedade de capitalização até o dia anterior à realização do primeiro sorteio previsto no título de capitalização.

Art. 2º Os títulos de capitalização, que tenham por objetivo beneficiar entidades de assistência social, deverão ter contratação simplificada, devendo ser garantido, no mínimo, a identificação do subscritor.

§ 1º Os sorteios de prêmios previstos deverão utilizar-se de resultados de loterias autorizadas pelo poder público ou de meios próprios.-

§ 2º Os resultados e os respectivos contemplados deverão ser objeto de divulgação nas mesmas mídias utilizadas para divulgação dos produtos.

§ 3º O disposto neste artigo será regulamentado pelo órgão competente do Poder Executivo.



SF/21940.71208-75



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Art. 3º Os recursos obtidos por intermédio de campanhas das entidades beneficentes com títulos de capitalização deverão ser utilizados, exclusivamente, nas atividades da entidade, admitindo-se apenas a realização de despesas com divulgação e promoção das campanhas de arrecadação.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/21940.71208-75