

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1043

ANÁLISE DA ESTRUTURA DA PREVIDÊNCIA PRIVADA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO DO APARATO LEGAL

**Kaizô Iwakami Beltrão
Fernanda Paes Leme
João Luís Mendonça
Sonoe Sugahara**

Rio de Janeiro, setembro de 2004

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1043

ANÁLISE DA ESTRUTURA DA PREVIDÊNCIA PRIVADA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO DO APARATO LEGAL*

Kaizô Iwakami Beltrão**
Fernanda Paes Leme***
João Luís Mendonça****
Sonoe Sugahara*****

Rio de Janeiro, setembro de 2004

* Agradecemos à bibliotecária Roselir de Brito Baptista pela sua colaboração.

** Da Ence/IBGE. kaizo@ibge.gov.br

*** Assistente de pesquisa da DIMAC. paesleme@ipea.gov.br

**** Assistente de pesquisa da DIMAC. jlmend@ipea.gov.br

***** Consultora PNAFE. sonoe@ipea.gov.br

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Guido Mantega

Secretário Executivo – Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Arbix

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais

Mario Sergio Salerno

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL G23

N3

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

Secretário Executivo do Comitê Editorial

Marco Aurélio Dias Pires

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 1

2 O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO 2

3 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL-LEGAL 3

4 EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR 16

5 CONCLUSÃO 20

ANEXO 21

BIBLIOGRAFIA 22

SINOPSE

Em um contexto de constantes mudanças no sistema previdenciário, motivadas sobretudo pelas profundas transformações no mercado de trabalho, nas estruturas familiar e demográfica, assim como na própria economia do país, a previdência privada passa a assumir papel de crescente relevância.

A oferta privada de planos de aposentadorias e pensões não é novidade em nosso país. Contudo, foi principalmente a partir da regulamentação que esse setor ganhou maior representatividade na economia nacional. Na última década, o sistema previdenciário brasileiro foi reformado (Emenda Constitucional 20) e, como consequência dessa reforma, a previdência privada ganhou novo aparato legal.

Este estudo descreve a evolução do regime privado de previdência, *vis-à-vis* as mudanças na legislação pertinente ao segmento, assim como oferece uma visão geral, em grandes números, do setor para, em um estudo posterior, analisarmos o perfil dos consumidores de produtos de previdência privada para o mesmo período.

ABSTRACT

In a scenario of constant changes in the social security system, and motivated above all by deep transformations in the labor market, in familial and demographic structures, as well as in the economy itself, private pensions assume an increasing relevance.

The private offer of retirement and pension plans is not new in our country. However, it was mainly after the regulation of the sector that it gained greater representation in the national economy. In the last decade, the Brazilian social security system was reformed (Constitutional Amendment n°. 20) and as a consequence of this reform, the private pension system gained a new legal apparatus.

The present study describes the evolution of the private regime, *vis-à-vis* the changes in the pertinent legislation, in addition to showing an overview of the sector, in aggregated numbers.

1 INTRODUÇÃO

Os sistemas previdenciários desenvolveram-se a partir do reconhecimento de que toda pessoa tem o direito a um nível de vida digno, principalmente quando, por circunstâncias independentes de sua vontade, perde sua capacidade de gerar renda e, assim, de garantir a sua subsistência. Destaca-se no desenvolvimento dos sistemas previdenciários a influência da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que, desde o início do século XX, através de suas convenções, catalisa conceitos e ações sobre modelos de proteção social¹ para o mundo.

No caso brasileiro, a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) do Banco do Brasil, ainda em 1904, pode ser entendida como um marco do sistema previdenciário complementar privado, enquanto a previdência oficial, para os trabalhadores do setor privado — de iniciativa do Estado —, ganha corpo em 1923,² com a Lei Eloy Chaves.

O desenvolvimento da previdência em nível estatal, cercada de grande expectativa, não chegou a inibir a evolução da Previdência Privada (PP). Não abrangendo, de início, todas as categorias ocupacionais, a Previdência Social (PS) deixou a descoberto os autônomos, os profissionais liberais, os empregadores e os trabalhadores rurais. Surge, então, a necessidade de estes se organizarem em sociedades mutuárias que lhes dessem cobertura, proliferando, assim, as Caixas de Pecúlios e as Sociedades de Mútuo Socorro.³

A década de 1960 reaviva o surgimento de muitas instituições privadas, genericamente conhecidas sob a denominação de montepios, e outras já existentes, mas restritas a uma classe, abrem-se à participação geral. Com esse mesmo sentido complementar, já haviam surgido as instituições fechadas de previdência, congregando empregados de uma única empresa, tanto ligados às estatais, como a Previ e a Petros, quanto a empresas privadas.⁴

A regulamentação da previdência complementar só ocorreu na década de 1970 — Lei 6.435, de 15 de julho de 1977 —, quando da expansão das grandes empresas estatais e criação de seus fundos de pensão. A institucionalização desse setor resultou da necessidade de complementação dos benefícios oferecidos pela previdência oficial, assim como do forte interesse governamental, visando sobretudo estimular o mercado de capitais.⁵ Desde então, o setor de previdência complementar vem se desenvol-

1. Ainda que a primeira convenção a definir padrões mínimos para um amplo sistema de seguridade social date de 1952, desde a segunda década do século XX a OIT já estabelecia regras de proteção para a cobertura de determinados riscos.

2. Mesmo que tenham existido iniciativas anteriores, como a instituição de um benefício para as viúvas e órfãos dos combatentes da Guerra do Paraguai e a Lei de Acidentes Pessoais de 1919, há um consenso quanto à utilização da promulgação da Lei Eloy Chaves como marco inicial do sistema previdenciário público brasileiro na concepção atual.

3. Sociedade de Mútuo Socorro é entendida como a associação de várias pessoas para, em comum, suportarem o prejuízo que a qualquer delas possa advir, em consequência do risco por todas corrido.

4. A introdução desses esquemas de previdência complementar, por parte das empresas privadas, foi fortemente influenciada por experiências internacionais. Tais esquemas funcionaram como “fundos contábeis” até a promulgação da Lei 6.435, que acabou com eles.

5. *Vis-à-vis* a Reforma Bancária de 1964.

vendo, demonstrando a sua possibilidade de crescimento e exigindo maior destaque na agenda política. De fato, a última década foi marcada por intensas discussões sobre o assunto, incluindo a aprovação de novas leis.

Este trabalho faz parte de um projeto maior que visa, em última instância, identificar as características individuais e familiares dos consumidores de PP na última década. Assim, este primeiro estudo descreve a evolução do regime complementar de previdência, *vis-à-vis* as mudanças na legislação pertinente ao segmento, assim como oferece uma visão geral, em grandes números, do setor para, em um estudo posterior, analisarmos o perfil dos consumidores de produtos de PP para o mesmo período.

Nesse sentido, este estudo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na Seção 2 é apresentado o desenho do sistema previdenciário brasileiro, enfatizando a componente de previdência complementar. Na Seção 3 é feita uma análise da evolução do aparato legal que norteia o setor. Na Seção 4 são apresentados alguns aspectos relativos à evolução desse segmento desde a sua institucionalização. Finalmente, na Seção 5 são feitos alguns comentários finais.

2 O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

O sistema de previdência brasileiro baseia-se em três pilares: a PS Básica — primeiro pilar —, compulsória e capitaneada pelo Estado, quer seja através do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), responsável pela cobertura dos trabalhadores do setor privado, quer através dos regimes próprios que cobrem o funcionalismo público das várias esferas (Judiciário, Legislativo e Executivo — civis e militares) e dos vários níveis administrativos (federal, estadual e municipal), e a Previdência Complementar — voluntária, subdividida em Previdência Complementar Fechada — segundo pilar —⁶ e Previdência Complementar Aberta — terceiro pilar —, como mostra o diagrama a seguir.



A diferença conceitual básica entre a previdência complementar aberta e a fechada é que a primeira pode ser contratada por todo cidadão que deseja ingressar em um desses planos, ao passo que a previdência fechada aceita apenas pessoas que integram um determinado grupo, normalmente vinculado a uma empresa ou a um

6. Ainda que não legalmente compulsório.

conglomerado. Em outras palavras, os planos abertos podem ter a adesão de qualquer pessoa, inclusive funcionários de uma empresa ou conglomerado que, por qualquer razão, prefira não ter um fundo de pensão próprio e, por isso, encaminha seus funcionários para um plano aberto. Não há nenhum impedimento legal para que uma empresa opte por um ou outro desenho. Todavia, essa situação não prevalece para pessoas físicas. Um profissional autônomo poderá aderir apenas a um plano aberto⁷ e um funcionário, caso pretenda participar do plano de benefício patrocinado pela empresa, será obrigado a aderir ao plano existente.

No resto, os desenhos dos planos são parecidos. Ambas as entidades operam em regime de capitalização (individual ou coletiva, e nas abertas os planos sempre são de capitalização individual), ou seja, através da aplicação dos recursos arrecadados sob a forma de contribuição de seus integrantes,⁸ visando à formação de um capital que garantirá o pagamento de benefícios. Nas entidades fechadas, todo o rendimento das aplicações se reverte, necessariamente, para os participantes. Já nas entidades abertas, apenas naquelas sem fins lucrativos, o patrimônio que se forma é exclusivamente de propriedade dos participantes. Enquanto nas entidades abertas com fins lucrativos, o excedente sobre as reservas matemáticas⁹ é apropriado geralmente pelos acionistas, e não pelos participantes. Mais recentemente, tem-se tornado quase regra entre os planos ofertados pelas entidades abertas repartir os excedentes, usualmente revertendo metade, ou alguma outra fração pré-acordada, ao participante.

3 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL-LEGAL

O marco legislativo básico do sistema brasileiro de PP ou complementar é constituído pela Lei 6.435, de 15/07/1977,¹⁰ posteriormente alterada pela Lei 6.462, de 9/11/1977, e pelos Decretos 81.240 e 81.402 — que regulamentaram as disposições constantes na Lei 6.435/77 no tocante às entidades de previdência privada (EPP) fechada e aberta, respectivamente — ambos de 1978.¹¹ E, mais recentemente, pelas Leis Complementares 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001.

7. A Lei Complementar 109/2001 abre a possibilidade de planos fechados de entidades de classe ou sindicatos, a partir da figura do instituidor.

8. Por integrantes entendem-se os participantes — associados, segurados ou beneficiários incluídos no plano contratado —, respectivos empregadores ou ambos.

9. O termo “reserva” tem, dentro da terminologia atuarial, significado específico e completamente diverso daquele empregado na linguagem comum. No caso específico, é um item de passivo (e não de ativo, como o nome pode sugerir), correspondente ao valor presente esperado dos benefícios a serem pagos, já concedidos ou a conceder.

10. Existiam antes dessa data EPPs e de capitalização, os denominados montepios e organizações afins. A falta de regulação estatal adequada e a aceleração inflacionária provocaram extremo aviltamento dos benefícios, que eram fixados em valor nominal, reduzindo-se, muitas vezes, a centavos. Além disso, houve insolvência, por vezes fraudulenta, de algumas instituições.

11. A legislação brasileira de PP foi fortemente calcada no *Employment Retirement Security Act* (Erisa), aprovada em 1974 nos Estados Unidos como instrumento básico disciplinador dessas atividades naquele país. Ressalte-se que essa legislação teve por motivação um conjunto de problemas com entidades de PP, dentre os quais o mais famoso foi a falência do Fundo de Pensão da *Studbaker*.

3.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA: LEI 6.435, DE 15 DE JULHO DE 1977

Dispõe sobre as entidades de previdência privada, e dá outras providências.

A Lei 6.435, primeira lei a tratar especificamente das EPPs, surgiu com a finalidade de racionalizar o setor, concedendo maior segurança aos contribuintes, sobretudo após a experiência negativa de muitos montepios.¹² Por essa lei, art. 3º, a ação do poder público teria como objetivos: proteger os interesses dos participantes (associado, segurado ou beneficiário); determinar os padrões mínimos de segurança econômico-financeira; disciplinar a expansão dos planos de benefícios; e coordenar as atividades de PP no país.

As EPPs — abertas (EAPP) e fechadas (EFPP) — foram definidas como “aquelas que têm por objetivo instituir planos privados de concessão de benefícios complementares aos da previdência social” (art. 1º). A PP facultativa foi, dessa forma, regulamentada com o objetivo de complementar a previdência básica, visto que esta não garante a integralidade da renda individual e/ou familiar, à medida que limita o benefício na base dos salários médios pela imposição dos tetos de contribuição.

O mesmo texto legal, reconhecendo a necessidade de distinguir os aspectos relacionados com a captação de recursos do público em geral, daqueles vinculados às entidades que operam no âmbito restrito de uma empresa ou grupo de empresas, dividiu a PP em dois grandes grupos e estabeleceu regras específicas para cada um destes. Em princípio, como mencionado na Seção 2, os dois têm o mesmo objetivo e seus desenhos são bastante semelhantes. O que os diferencia é como cada um é constituído. Nesse sentido, pelo art. 4º da Lei 6.435/77, as entidades foram classificadas conforme a relação entre a entidade e os participantes dos planos — fechadas e abertas — e de acordo com os seus objetivos — com ou sem fins lucrativos —, sendo organizadas como sociedades anônimas, quando com fins lucrativos e sociedades civis ou fundações, quando sem fins lucrativos (art. 5º).

As EFPPs são aquelas cuja clientela é restrita, ou seja, os planos de benefícios são acessíveis exclusivamente aos empregados de uma só empresa ou de um grupo de empresas (patrocinadoras), e devem, necessariamente, ser organizadas sob a forma de entidades sem fins lucrativos, assumindo a forma de sociedades civis ou fundações. As EAPPs, por outro lado, são destinadas a uma clientela de caráter geral, sem quaisquer outras exigências que não a adesão ao plano através do aporte regular das contribuições requeridas.¹³ Podem ter ou não fins lucrativos e devem se organizar sob a forma de sociedades anônimas, quando com fins lucrativos, e como sociedades civis e fundações, quando sem fins lucrativos.

Ao institucionalizar a PP, a Lei 6.435 estabeleceu a competência dos órgãos governamentais com funções normativas e executivas (fiscais) para as operações das entidades integrantes do sistema.

12. Muitas entidades não constituíram os ativos garantidores das reservas técnicas, resultando em graves problemas financeiros, com efeitos perversos para seus participantes [Oliveira (2000)].

13. Embora condições especiais possam ser oferecidas a certos grupos, a vinculação é de caráter individual.

As EFPPs foram consideradas complementares ao sistema oficial de previdência e assistência social (art. 34). A constituição depende da autorização da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), sendo esta subordinada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). O órgão normativo do sistema é o Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) e o órgão executivo é a SPC.

Já as EAPPs foram integradas ao Sistema Nacional de Seguros Privados (art. 7^o). A constituição depende da autorização do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), sendo este subordinado à Superintendência de Seguros Privados (Susep), e ambos vinculados ao Ministério da Fazenda. O órgão normativo é o CNSP e o executivo é a Susep.

As atribuições dos órgãos normativo e executivo tanto das EFPPs quanto das EAPPs são bastante semelhantes. Aos órgãos normativos cabe fixar diretrizes e normas, regular a constituição, organização, funcionamento e fiscalização, estipular as condições de custeio e investimento,¹⁴ estabelecer as características gerais para planos de benefícios, normas gerais de atuária e contabilidade, entre outras atribuições. E os órgãos executivos são responsáveis por processar os pedidos para autorização, para constituição, funcionamento, fusão, incorporação, grupamento, transferência de controle e reformas de estatutos das entidades, fiscalizar a execução das normas fixadas pelos órgãos normativos, bem como da política de investimentos fixada pelo CMN, inclusive aplicando as penalidades previstas na própria lei no caso de constatação de alguma irregularidade.

As EPPs foram caracterizadas como investidoras institucionais e utilizadas como instrumento de política econômico-financeira, na medida em que as aplicações de suas reservas passaram a ser direcionadas por normas oficiais. No que tange às EFPPs, podemos destacar a Resolução CMN 460, de 23/02/78, consolidada na Resolução do Banco Central 1.362,¹⁵ de 30/07/87, que fixou percentuais mínimos para aplicação em certos ativos. Já os investimentos das EAPPs são totalmente controlados pela Susep de acordo com diretrizes do CMN que, além de estipular as parcelas de custeio capitalizáveis para a garantia dos benefícios, ainda direciona os investimentos.

Ainda que a Lei 6.435/77 tenha representado um grande avanço para a racionalização do setor, tendo em vista que refletiu as preocupações e demandas existentes quando de sua promulgação, esta não acompanhou a dinâmica do mercado de PP. Desde a institucionalização do setor — representada pela aprovação da Lei 6.435/77 — até então, este segmento veio se desenvolvendo, demonstrando a sua possibilidade de crescimento e exigindo maior destaque na agenda política, sobretudo no que se refere a modernização e readequação do aparato legal à nova realidade do setor. Nesse sentido, a última década foi marcada por intensas discussões sobre o assunto, incluindo a aprovação da Emenda Constitucional 20 (EC 20) e de novas leis¹⁶ decorrentes desta, visando atender a esse novo cenário.

14. Ouvido, quando for o caso, o Conselho Monetário Nacional (CMN).

15. Note-se que antes dessa resolução inexistia qualquer parâmetro que direcionasse os tipos de aplicação.

16. Leis Complementares 108 e 109, ambas de maio de 2001.

3.2 AS NOVAS REGRAS DO SISTEMA: EC 20, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1998

Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

Com a aprovação da EC 20, foram introduzidos no texto constitucional os princípios básicos que devem nortear o regime de previdência: autonomia em relação ao RGPS, caráter facultativo; e garantias quanto à constituição de reservas que assegurem o pagamento dos benefícios contratados (art. 202 da Constituição Federal) — e, remetida para a legislação complementar, sua regulamentação (PLC 8, 9 e 10). Em maio de 2001 foram aprovadas as Leis Complementares 108/01 (PLC 8) e 109/01 (PLC 10), e o PLC 9, que versa sobre a previdência complementar dos servidores públicos, ainda não foi aprovado.

A citada emenda possibilitou também a criação, por parte dos entes federados, de regimes próprios de previdência complementar para seus funcionários, além de estabelecer limites para o aporte de recursos por parte das patrocinadoras do setor público.¹⁷ E, ainda, permitiu a instituição de fundos de pensão para associados de entidades sindicais ou profissionais. Quer dizer, a partir da figura do instituidor, as entidades representativas de trabalhadores passam a contar com a possibilidade de criar fundos de pensão.

O PLC 8 tratou da regulamentação da instituição de regimes de previdência complementar por parte da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Já o PLC 10, peça fundamental da nova regulamentação da previdência complementar, visava substituir a Lei 6.435/77 — vigente até então —, com a introdução de elementos de flexibilização e modernização do sistema, tais como portabilidade e *vesting* (benefício diferido). Esses dois PLCs não serão detalhados, visto que foram aprovados como LC 108 e 109 e serão analisados na próxima seção.

O PLC 9, por sua vez, estabelece as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar por parte dos mesmos entes governamentais citados no PLC 8, quais sejam: existência de apenas uma entidade fechada de previdência complementar por ente governamental; garantia, aos participantes, dos mesmos benefícios de renda programada e continuada oferecidos pelo regime previdenciário ao qual estiverem vinculados; além da vedação de concessão de benefícios pela entidade de previdência complementar que, somado ao benefício garantido pelo regime de previdência ao qual se vincule o participante, ultrapasse o valor da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, salvo nos casos dos planos do tipo contribuição definida ou assemelhados, na forma estabelecida pelo órgão regulador.

A EC 20, por esse PLC, tornaria possível fixar um teto de benefícios — para os novos ingressantes no serviço público e para os demais optantes — de valor igual ao do RGPS. Esse projeto de lei não foi aprovado, porém, a EC 41¹⁸ estabeleceu que a

17. Inclusive as concessionárias de serviços públicos que vierem a ser privatizadas. A contribuição máxima da empresa não poderá exceder a contribuição do segurado.

18. Previamente PEC 40, aprovada em segundo turno em dezembro de 2003.

instituição do regime complementar seria feita por lei de iniciativa do Poder Executivo, ao contrário da EC 20 que exigia lei complementar.

3.2.1 Lei Complementar 108, de 29 de maio de 2001

Dispõe sobre a relação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências.

Como mencionado, a EC 20 possibilitou a criação, por parte dos entes federados, de regimes próprios de previdência complementar para seus funcionários, e a LC 108, de 29 de maio de 2001, regulamenta essa relação entre os entes públicos — União, estados, Distrito Federal, municípios, autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas — e suas entidades fechadas de previdência complementar (EFPC). A mesma lei regulamenta ainda as EFPCs patrocinadas por empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos e proíbe as EFPCs patrocinadas por empresas controladas, direta ou indiretamente, por algum dos entes governamentais e que possuam planos de benefício definido (BD) de exercer o controle ou de participar de acordo de acionistas que tenha por objeto a formação de bloco de controle sem autorização do patrocinador e ente controlador.

As EFPCs patrocinadas por entes públicos, assim como as demais, deverão ser organizadas sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos, e a instituição de um plano de benefícios depende da autorização do órgão fiscalizador do sistema (CGPC). A estrutura organizacional desses fundos¹⁹ conta com conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria executiva. Destaca-se que, de acordo com a nova legislação (LC 109/01), essa é a estrutura mínima para todas as EFPCs. Contudo, só nos fundos estatais a paridade de representantes nos conselhos deliberativo e fiscal entre participantes e patrocinadoras tornou-se obrigatória.

Ao conselho deliberativo, órgão máximo da estrutura organizacional, cabe: a definição da política administrativa da entidade e dos planos de benefícios; a implantação e extinção dos planos de benefícios, assim como a alteração do estatuto e regulamentos deles e a retirada de patrocinador; a gestão dos investimentos e a aplicação de recursos; a nomeação e exoneração dos membros da diretoria executiva; entre outras. A legislação definiu o conselho fiscal como órgão de controle interno da entidade (art. 14), porém não especificou quais são as suas funções. Já a diretoria executiva é responsável pela administração da entidade, de acordo com a política administrativa traçada pelo conselho deliberativo.

Os conselhos deliberativo e fiscal são compostos por, no máximo, seis e quatro membros, respectivamente. Nestes, como mencionado, a representação dos participantes e assistidos e dos patrocinadores é paritária. A escolha dos representantes dos participantes e assistidos para o conselho deliberativo e fiscal é feita por eleição direta, sendo o presidente do conselho deliberativo escolhido pelos representantes dos patrocinadores, e o presidente do conselho fiscal indicado pelos representantes dos

19. A estrutura organizacional das entidades patrocinadas por pessoas jurídicas de direito privado, permissionárias ou concessionárias de serviço público é determinada pela LC 109/01.

participantes e assistidos (Resolução CGPC 07/02). Em ambos os casos o mandato é de quatro anos, sendo permitida uma recondução para os membros do conselho deliberativo e proibida para os membros do conselho fiscal. A renovação dos mandatos dos conselheiros é feita a cada dois anos, baseada no critério da proporcionalidade — o conselho deliberativo renova três dos seus membros e o conselho fiscal, dois.

A diretoria executiva é composta por, no máximo, seis membros, definidos em função do patrimônio da entidade e do seu número de participantes. Os diretores são nomeados pelo conselho deliberativo e a estrutura da diretoria e o mandato dos dirigentes obedecem ao estatuto da entidade previamente aprovado. Um dos membros é indicado como responsável pelas aplicações dos recursos, mas, em caso de danos ou prejuízos causados à entidade, os demais respondem solidariamente. A lei estabelece ainda quarentena para os ex-diretores, que, nos 12 meses seguintes ao término do exercício do cargo, ficam proibidos de prestar qualquer tipo de serviço às empresas do sistema financeiro.

O custeio do plano de benefícios e a despesa administrativa da EFPC serão de responsabilidade do patrocinador e dos participantes, inclusive assistidos.²⁰ De acordo com o art. 5º da EC 20 — que determina a paridade entre as contribuições dos patrocinadores e segurados —, a contribuição do patrocinador não pode ser superior à do participante. Por outro lado, é facultado aos participantes efetuarem aportes adicionais, sem a contrapartida do patrocinador. Para se tornar elegível ao recebimento do benefício, o participante deverá ter no mínimo cinco anos de contribuição e ter cessado o vínculo com o patrocinador. O reajuste dos benefícios segue os critérios estabelecidos nos regulamentos dos planos, sendo proibido o repasse dos ganhos de produtividade, abono e vantagens de qualquer natureza.

3.2.2 Lei Complementar 109, de 29 de maio de 2001

Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.

A Lei 109/01,²¹ em seu art. 1º, reafirma a nova redação dada pela EC 20 ao *caput* do art. 202 da Constituição Federal, ao definir o regime de PP como complementar e facultativo e determinar que este deve ser organizado de forma autônoma em relação ao RGPS e baseado na constituição de reservas que garantam o benefício.

Pela nova lei, cabe ao Estado, além das ações previstas pela Lei 6.435/77, definir a política de previdência complementar, fiscalizar as entidades e assegurar aos participantes e assistidos o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos de benefícios, garantindo assim maior transparência ao sistema.

Dentre as principais inovações introduzidas pela LC 109/01, destacam-se:

- criação da figura do instituidor;
- direito à participação dos trabalhadores nos conselhos das entidades;

20. Pelo disposto no inciso II do art. 8º da LC 109/01, assistido é o participante ou seu beneficiário em gozo de benefício de prestação continuada.

21. A LC 109/01 revoga as Leis 6.435/77 e 6.462/77 e define as novas regras da previdência complementar, tanto para as entidades fechadas como para as abertas.

- estrutura organizacional mínima;
- plano de benefícios na modalidade contribuição definida (CD);
- direito à portabilidade e definição do conceito de benefício proporcional diferido — *vesting*;
- permissão para transferência de recursos das entidades fechadas para abertas; e
- sugere a fusão dos órgãos reguladores e fiscalizadores das entidades fechadas e abertas.

As entidades de previdência — abertas e fechadas — têm como objetivo principal instituir planos de benefícios de caráter previdenciário, que podem ser ofertados nas modalidades benefício definido (BD), CD e contribuição variável (CV).²² Esses planos deverão obedecer às normas e aos padrões determinados pelos órgãos reguladores, visando à transparência e, principalmente, ao equilíbrio econômico-financeiro. Nesse sentido, a constituição das reservas técnicas seguirá as diretrizes do CMN, que não poderá estabelecer aplicações compulsórias ou limites mínimos de aplicação.

3.2.2.1 EFPC

Pela nova legislação, as EFPCs são acessíveis não só aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas,²³ mas também aos servidores dos entes governamentais²⁴ (patrocinadores) e aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial (instituidores). Refletindo a nova realidade do setor, as entidades foram classificadas de acordo com os planos que administram — *plano comum* e *multiplano* — e segundo o número de patrocinadores ou instituidores a elas vinculados — *singulares* e *multipatrocinadas*.

Atendendo à necessidade de maior flexibilização do sistema, as EFPCs podem optar por administrar um plano ou conjunto de planos acessíveis a todos os participantes (*plano comum*) ou para diversos grupos de participantes (*multiplano*), mas o *menu* de escolha pode depender da patrocinadora em um plano multipatrocinado. Reconhecendo a impossibilidade, dados os altos custos administrativos, de empresas de menor porte e de pequenos instituidores constituírem entidades próprias, as EFPCs podem ser vinculadas a um único patrocinador ou instituidor (*singulares*), ou congregadas a mais de um patrocinador ou instituidor (*multipatrocinadas*).

A referida lei manteve obrigatória a organização das EFPCs sob a forma de fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos e determinou que essas tenham como objetivo administrar e executar planos de benefícios de natureza previdenciária, proibindo-as de prestar quaisquer outros serviços. Esses planos devem ser oferecidos a todos os empregados ou servidores do patrocinador e associados do instituidor, com adesão facultativa.

22. A legislação prevê que outras formas de planos de benefícios podem ser normatizadas, desde que reflitam a evolução técnica do mercado e possibilitem a flexibilidade do sistema complementar.

23. Como determinava a Lei 6.435/77, no inciso I do seu art. 4º.

24. Ver Subseção 3.2.1 que trata da LC 108/01 que regulamenta a relação entre os entes públicos e suas respectivas EFPCs.

Pela Instrução Normativa SPC 37/02, são considerados benefícios de caráter previdenciário aqueles decorrentes de sobrevivência, invalidez, morte, reclusão e doença. Contudo, as EFPCs são obrigadas a ofertar apenas o benefício de renda programada e continuada decorrente da sobrevivência do participante. Esse, por sua vez, deve ser oferecido sob a forma de concessão vitalícia.

As novas entidades a serem criadas não poderão oferecer planos assistenciais (saúde, por exemplo) e àquelas que, quando da publicação da LC 109/01, já prestavam tais serviços aos seus participantes e assistidos foi permitido continuar, desde que estabelecido custeio específico para tais planos e que a contabilidade e patrimônio deles fossem separados dos planos previdenciários. Já os planos assistenciais de natureza financeira, ou seja, aqueles cujo rendimento é inferior à taxa mínima atuarial do respectivo plano de benefício, foram extintos, remanescendo apenas os compromissos já firmados.

Os regulamentos dos planos precisam de aprovação do órgão regulador e fiscalizador e devem conter os direitos e deveres da patrocinadora ou instituidora e dos participantes e assistidos no que diz respeito ao benefício proporcional diferido ou *vesting*, portabilidade, resgate das contribuições, autopatrocínio, elenco de benefícios ofertados, critérios de elegibilidade para cada um dos benefícios, plano de custeio e regras de cálculo do valor do benefício.

O benefício proporcional diferido (BPD) ou *vesting*, o autopatrocínio, a portabilidade e o resgate são opções asseguradas pela nova legislação aos participantes nos casos de rompimento de vínculo empregatício com o patrocinador ou associativo com o instituidor, antes de terem se tornado elegíveis para o recebimento da aposentadoria. Nos casos de resgate ou portabilidade, os recursos acompanham os participantes. Já na opção por *vesting* ou autopatrocínio, os recursos referentes às contribuições aos planos de benefícios permanecem na entidade depois de cessado o vínculo com o patrocinador ou instituidor. No caso específico do *vesting*, a entidade tem apenas a responsabilidade de gerir os recursos lá deixados, devolvendo-os nas condições e prazos estabelecidos.

O *vesting* é o benefício proporcional assegurado ao participante ou associado que se desliga da patrocinadora ou instituidora, a ser usufruído por ocasião da sua aposentadoria, desde que quando do desligamento tenha cumprido o prazo de carência de até cinco anos de vinculação ao plano. O autopatrocínio é direito de o participante, quando da perda parcial ou total da remuneração recebida, permanecer no plano, desde que mantenha o valor da sua contribuição e a do patrocinador. Tanto o *vesting* quanto o autopatrocínio permitem ao participante usufruir da totalidade do seu direito acumulado²⁵ no plano. Destaca-se ainda que as opções anteriormente citadas não impedem o participante de, em um momento posterior, exercer o direito da portabilidade ou do resgate.

25. Correspondente às reservas constituídas pelo participante ou à reserva matemática, o que lhe for mais favorável. Sendo a reserva constituída pelo participante igual ao valor acumulado das contribuições vertidas ao plano, ajustado de acordo com o regulamento do plano, descontada a parcela do custeio administrativo, podendo, ainda, ser deduzida aquela inerente aos riscos já decorridos, quando forem de responsabilidade do participante.

Quando cessado o vínculo com patrocinador, antes de ser elegível ao recebimento do benefício de prestação programada e continuada e tendo cumprido o prazo de carência, o participante do plano tem o direito à portabilidade. Quer dizer, tem a opção de transferir o seu direito acumulado para outra entidade de previdência privada, aberta ou fechada. A LC 109/01 garante a integralidade do direito acumulado, e o direito a ser transferido foi regulamentado pela Resolução CGPC 9/02, levando em conta a data da instituição. Nos planos instituídos após 30 de maio de 2001, o período de carência é de até cinco anos, e para os planos instituídos antes dessa data, o período é de até dez anos.

Além disso, deve-se considerar que, por ser uma transferência de recursos, o participante só poderá usufruir do direito à portabilidade quando puder vincular-se a uma outra entidade, o que pressupõe um novo empregador que também seja patrocinador de um plano previdenciário, ou transferir seus recursos para um plano organizado por instituidor, devendo para isso manter vínculo associativo com esse, ou transferir seus recursos para um plano de uma entidade aberta (desde que contrate uma renda mensal vitalícia ou renda por prazo determinado não inferior ao período em que a respectiva reserva foi constituída, limitado ao mínimo de 15 anos).

Finalmente, o resgate é o montante pago ao participante por ocasião do seu desligamento do plano, correspondente ao valor das contribuições vertidas ao plano pelo participante, descontadas as parcelas do custeio administrativo. O resgate do montante correspondente às contribuições do patrocinador, possivelmente, depende de uma carência diferenciada. Ainda que o consumo presente seja preferível ao futuro, essa opção parece uma alternativa financeira menos favorável devido à incidência tributária, ou seja, para os valores resgatados incidirá imposto de renda na fonte.

A criação²⁶ da figura do instituidor, pessoa jurídica de caráter profissional, classista ou setorial, possibilita a ampliação da cobertura da previdência complementar fechada que, pela revogada Lei 6.435/77, era limitada ao modelo de fundos de pensão com base na relação trabalhador e empregador ou patrocinador. Pela nova legislação podem ser instituidores: os conselhos profissionais e entidades de classe; os sindicatos; as centrais sindicais e as respectivas federações e confederações; as cooperativas; e as associações profissionais.

O instituidor pode constituir uma EFPC, ou instituir plano de benefícios de caráter previdenciário em outra EFPC, à exceção daquelas regulamentadas pela LC 108/01, ou seja, patrocinadas pelos entes públicos. A constituição só é permitida se o instituidor comprovar que congrega, no mínimo, mil associados ou membros de categorias ou classe profissional e possuir registro regular, na condição de pessoa jurídica de caráter profissional, classista ou setorial, há pelo menos três anos. Já no caso de instituição de plano de benefícios em uma EFPC, o instituidor deve comprovar ter, no mínimo, 100 associados, além do registro regular nas mesmas condições já mencionadas.

Assim como para as demais EFPCs, o plano de benefícios deve ser oferecido a todos os associados e membros do instituidor, sendo facultativa a sua adesão. O plano

26. A figura do instituidor foi prevista pela LC 109/01 e regulamentada pela Resolução CGPC 12/02.

de benefícios deve ser estruturado na modalidade CD em contas individuais, em que o custeio é de responsabilidade exclusiva dos associados. A gestão dos recursos garantidores das reservas técnicas e provisões deve ser terceirizada. Embora a figura do instituidor esteja ligada às entidades fechadas, as associações classistas ou sindicais podem optar por participar de planos previdenciários ofertados por entidades abertas (art. 26).

A estrutura organizacional mínima das EFPCs é composta por conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria executiva. A representação nos conselhos deliberativo e fiscal é prevista pelo parágrafo 1º do art. 35, que assegura a esses representantes 1/3 das vagas, mas ao contrário da LC 108/01 não obriga que essa representação seja paritária, nem que a escolha dos membros se dê por meio de eleição direta. Mesmo que a representação dos trabalhadores nos conselhos seja minoritária — incluindo o caso das EFPCs patrocinadas por entes públicos, já que o direito de “voto de qualidade” concedido ao conselheiro-presidente indicado pelo patrocinador garante a maioria —, esse novo direito dos participantes não deixa de ser um avanço.

Enquanto não ocorrer a mudança prevista pelo art. 5º da LC 109/01, o órgão responsável pela regulação e fiscalização das EFPCs é o MPAS, por intermédio do CGPC — órgão regulador — e da SPC — órgão fiscalizador. As principais atribuições dos órgãos regulador e fiscalizador foram definidas pelo Decreto 4.206/02. Ao órgão regulador compete: estabelecer as normas gerais complementares à legislação; determinar padrões para instituição e operação dos planos de benefícios, visando à segurança atuarial e econômico-financeira; normatizar novas modalidades de planos; determinar o número mínimo de participantes para cada modalidade de plano de benefício e estabelecer normas para eles etc. Ao órgão fiscalizador cabe: autorizar a constituição e funcionamento das entidades, bem como os convênios de adesão e qualquer reorganização societária, a saber, fusão, cisão, incorporação, retiradas de patrocinadores, entre outras; estabelecer parâmetros para classificação dos planos e regras para o cálculo das garantias mínimas, assim como para o equacionamento dos déficits; autorizar a transferência de assistidos para entidades abertas, assim como a transferência de reservas, em caso de reorganização societária; nomear administrador especial, com poderes próprios de intervenção e liquidação extrajudicial, no caso de constatação de irregularidade ou insuficiência na constituição das reservas técnicas, provisões e fundos, ou na cobertura por ativos garantidores etc.

Dentre os mais recentes dispositivos legais acerca das aplicações dos recursos dos fundos, a Resolução CMN 2.829/01 é a mais importante. Essa resolução estabeleceu a separação de carteiras de investimento, na medida em que determinou que os recursos das EFPCs devem ser contabilizados separadamente para cada plano de benefícios (art. 2º), proibiu a realização de operações entre planos, à exceção dos casos de migração de recursos (art. 3º) e obrigou, dentro de cada plano, a gestão independente das carteiras, como se cada uma constituísse um fundo de investimento distinto (art. 5º). Além disso, obrigou que a política de investimentos seja definida e aprovada anualmente pelo Conselho de Curadores ou pelo Conselho de Administração e informada a SPC (art. 7º) e que os recursos das entidades sejam alocados nos segmentos renda fixa, renda variável, imóveis e empréstimos e

financiamentos, respeitando os limites estabelecidos de acordo com as classificações das carteiras.

3.2.2.2 EAPC

As entidades abertas são aquelas que têm por objetivo instituir planos previdenciários, concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único a quaisquer pessoas físicas. Pela nova legislação, as EAPCs são representadas pelos bancos e companhias de seguros, ou entidades criadas à sua semelhança, exclusivamente na forma de sociedades anônimas, com fins lucrativos.²⁷ Ressalta-se que a revogada Lei 6.435/77 permitia que tais entidades fossem organizadas, assim como os antigos montepios, na forma de sociedades civis e fundações sem fins lucrativos.

As entidades abertas sem fins lucrativos e as sociedades seguradoras autorizadas a funcionar de acordo com a Lei 6.435/77 tiveram prazo de dois anos para se adaptarem ao novo aparato legal. Às entidades abertas sem fins lucrativos foi permitida a manutenção de sua organização jurídica e proibido participar, direta ou indiretamente, de pessoas jurídicas, à exceção dos casos de participação acionária minoritária em sociedades anônimas de capital aberto e em sociedade seguradora e/ou de capitalização.

Assim como para as entidades fechadas, os planos de benefícios das entidades abertas só podem ser instituídos após aprovação do órgão regulador e fiscalizador e devem atender aos padrões mínimos estipulados por este, visando a transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico-financeiro e atuarial (art. 7º, LC 109/01). Aos participantes dos planos foram assegurados o direito da portabilidade, inclusive para planos de entidades fechadas, e o direito ao resgate total ou parcial das reservas técnicas, provisões e fundos.

Os planos de benefícios ofertados podem ser *individuais*, quando acessíveis a quaisquer pessoas físicas, ou *coletivos*, quando acessíveis a pessoas físicas vinculadas, direta ou indiretamente, a uma ou várias pessoas jurídicas contratantes. A implantação de um plano coletivo é celebrada mediante contrato, conforme as normas estabelecidas pelo órgão regulador. O vínculo indireto mencionado anteriormente refere-se ao caso de quando uma entidade representativa de pessoas jurídicas contrata o plano para grupos de pessoas físicas vinculadas a suas filiadas. Tais grupos de pessoas podem ser constituídos por uma ou mais categorias específicas de empregados de um mesmo empregador, abranger empresas coligadas, controladas ou subsidiárias, e por membros de associações legalmente constituídas, de caráter profissional ou classista (instituidor).

As EAPCs oferecem diversos tipos de planos de benefícios mas, como regra geral, pode-se afirmar que são estruturados na modalidade CD. As normas específicas acerca das aplicações dos recursos, carências e resgate, entre outras, constam dos regulamentos dos planos e devem ser autorizadas pelo órgão fiscalizador.

As EAPCs, pelo parágrafo 2º, do art. 33, podem ainda assumir os riscos dos planos CD das EFPCs. Quer dizer, desde que previamente autorizado, os assistidos,

27. As sociedades seguradoras autorizadas a operar exclusivamente no ramo vida podem ter a permissão de operar planos de caráter previdenciário.

na fase de percepção de renda programada, podem transferir seus recursos para entidades abertas ou companhias seguradoras, com objetivo de contratar plano de renda vitalícia. Apesar da necessidade de existência de lastros patrimoniais, capazes de garantir a cobertura dos riscos provenientes das incertezas acerca do tempo de vida dos indivíduos, o setor financeiro, de forma geral, focando nas reservas previdenciárias constituídas no âmbito das entidades fechadas, tem interesse em auferir lucros assumindo tais riscos.

As entidades abertas — até a mudança prevista no art. 5º da LC 109/01 — são reguladas e fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda, por intermédio do CNSP, no que tange à regulação, e da Susep, no que se refere à fiscalização. Além disso, as entidades abertas são também reguladas, no que couber, pela legislação aplicável às sociedades seguradoras.

Ao órgão fiscalizador cabe autorizar: a constituição e o funcionamento das entidades, bem como as disposições dos seus estatutos e as respectivas alterações; a comercialização dos planos de benefícios; os atos relativos à eleição e conseqüente posse de administradores e membros de conselhos estatutários; e as operações relativas à transferência do controle acionário, fusão, cisão, incorporação ou qualquer outra forma de reorganização societária. Já ao órgão regulador compete estabelecer: os critérios para investidura e posse em cargos e funções; as normas gerais de contabilidade, auditoria, atuária e estatística; os índices de solvência e liquidez; e as condições que assegurem acesso a informações de quaisquer aspectos das atividades das entidades.

3.3 ALGUMAS FALHAS DA LEI 6.435/77 E TENTATIVAS DE CORREÇÃO PELA LC 109/01

Analisando hoje a Lei 6.435/77, depreende-se facilmente que algumas questões de extrema relevância, seja por falha do legislador ou por serem muito distantes da realidade de 26 anos atrás, não foram devidamente regulamentadas.

A LC 109/01, aprovada em substituição à Lei 6.435/77, tenta corrigir, total ou parcialmente, algumas dessas falhas citadas a seguir:

a) Portabilidade e vesting. O direito à portabilidade e ao *vesting* foi assegurado aos participantes pela nova legislação, desde que cessado o vínculo com o empregador ou instituidor e cumprido o prazo de carência.

b) Déficits atuariais de alguns fundos de BD. Alguns dos fatores que levaram muitos dos fundos, principalmente os mais antigos ligados a empresas estatais, a terem problemas atuariais foram tratados pela nova legislação. Em relação ao cálculo dos benefícios, a Resolução CGPC 11/02 determina que as hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras sejam adequadas às características das massas de participantes e constantes dos regulamentos dos planos, e amarra as hipóteses de evolução da massa ao posicionamento formal do patrocinador.

Um segundo fato gerador de problemas atuariais foi o tratamento dado ao “serviço passado”. Este corresponde ao montante das contribuições não vertidas, referentes ao período anterior à instalação do plano. Pela antiga legislação essa

diferença era assumida pelas patrocinadoras que tinham até 25 anos para amortização (integralização do capital).

A nova legislação em seu art. 19, inciso II, prevê contribuições extraordinárias, destinadas ao custeio do serviço passado, déficits e outras finalidades, à exceção do custeio dos benefícios previstos nos planos.

Finalmente, as taxas de desconto normalmente utilizadas nas projeções atuariais dos planos foram fixadas em até 6% reais por ano. Essas podem se revelar exageradamente elevadas,²⁸ contudo, ressalta-se que a fixação desse limite já foi um avanço, considerando-se que a legislação anterior determinava esse valor como limite inferior. O efeito é que, se as taxas de rentabilidade de longo prazo ficarem abaixo desse parâmetro, inevitavelmente surgirá um déficit que deverá ser coberto ou por aumentos de contribuições ou por redução de benefícios.

c) *Excesso de contribuições de patrocinadoras estatais.* Essa questão foi, inicialmente, tratada pela EC 20/98 (art. 5º), que determinou a paridade entre as contribuições dos patrocinadores e segurados, e reafirmado pela LC 108/01, art. 6º, parágrafo 1º — “a contribuição normal do patrocinador (...), em hipótese alguma, excederá a do participante (...)”.

d) *Benefícios complementares atrelados aos benefícios do regime geral.* Pela nova redação dada ao artigo 202 da CF pela EC 20/98, o regime de PP é organizado de forma autônoma ao RGPS. A LC 109/01 reafirma a desvinculação entre o benefício complementar e o benefício público em seu artigo 68, parágrafo 2º, que determina que “a concessão de benefício pela previdência complementar não depende da concessão de benefício pelo regime geral de previdência social”.

Já na LC 108/01, que trata da relação dos entes públicos e das empresas privadas permissionárias ou concessionárias de serviços públicos e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, há vinculação com a previdência oficial, na medida em que determina que os planos de benefícios de tais entidades devem atender à seguinte regra: “concessão do benefício pelo regime de previdência ao qual o participante esteja filiado por intermédio de seu patrocinador, quando se tratar de plano na modalidade benefício definido, instituído depois da publicação desta Lei Complementar”.

e) *Mecanismos falhos de comunicação com os participantes.* A EC 20 alterou o parágrafo 1º do art. 202 da CF, que passou a ter a seguinte redação: “A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos e planos”.

Posteriormente, a LC 109/01 estabeleceu como um dos objetivos da ação do Estado “assegurar aos participantes e assistidos o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos de benefícios” (art. 3º, inciso IV). Determinou ainda que as informações referentes aos planos sejam divulgadas, pelo menos uma vez ao ano,

28. A maior parte dos atuários no exterior prefere utilizar taxas de desconto conservadoras, da ordem de 3% a 4% reais por ano.

aos participantes e assistidos e que informações adicionais requeridas por eles sejam atendidas em prazo estipulado pelo órgão regulador e fiscalizador (art. 24).

f) Mecanismos deficientes de fiscalização nas EFPCs. Pela nova legislação os órgãos fiscalizador e regulador receberam uma série de atribuições, como por exemplo fixar padrões mínimos para os planos de benefícios, além do livre acesso a toda documentação das entidades, permitindo assim uma efetiva fiscalização. Ao órgão regulador foi também concedido o poder de intervenção na entidade e destituição dos seus dirigentes.

g) Restrição do universo de possíveis patrocinadoras. Pela nova legislação foi criada a figura do instituidor profissional, classista ou setorial.

h) Representatividade deficiente dos participantes. A representação dos participantes e assistidos nos conselhos deliberativos e fiscais das entidades fechadas foi assegurada. Além disso, foi determinado que a escolha de tais representantes seja por meio de eleição direta.

i) Tratamento tributário indefinido para as EFPCs. Antes da aprovação da LC 109/01, a pendência judicial entre o fisco e os fundos se dava da seguinte forma: os fundos pleiteavam imunidade tributária, argumentando que as entidades previdenciárias sem fins lucrativos eram enquadradas como entidades assistenciais e, portanto, ao abrigo do art. 150 da CF. Por outro lado, o fisco questionava a tese de tentar tributar o lucro das operações dos fundos através do IRPJ.

Atualmente, o questionamento refere-se à bitributação. O art. 70 da LC 109/01, que tratava do diferimento tributário, foi vetado. A regulamentação do assunto se deu pela Medida Provisória 2.222/01 e, posteriormente, pela Lei 10.431/02. Por tais medidas foi facultado às entidades de previdência um regime especial de tributação, pelo qual “o resultado positivo (...) dos rendimentos e ganhos das provisões, reservas técnicas e fundos será tributado pelo imposto de renda”.

Na maioria dos países em que há um sistema desenvolvido de previdência complementar, a abordagem adotada é a “renda diferida”, ou seja, as contribuições são dedutíveis da base do IRPF e IRPJ, e as aplicações não são tributadas; apenas quando há a concessão do benefício, estes são normalmente tributados na pessoa física. Pelas novas regras brasileiras, as contribuições vertidas aos planos são dedutíveis do IRPF e IRPJ, ocorrendo tributação quando da concessão do benefício, mas os rendimentos, conforme anteriormente descrito, são ainda tributados.

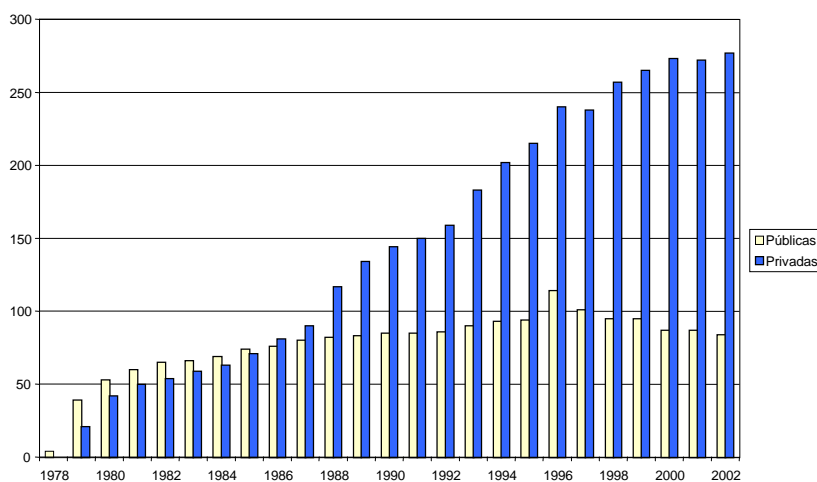
4 EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

A evolução das entidades de previdência complementar apresentou dinâmicas bastante distintas quanto a sua natureza — se abertas ou fechadas. Antes mesmo da institucionalização do setor, o país já contava com a caixa de previdência dos funcionários do Banco do Brasil desde o início do século e com um Sistema Supletivo de Seguridade Social (SSSS), implantado em 1970, pelo general Ernesto Geisel, com a criação da Petros. Esse, além de ter servido de modelo para as fundações de seguridade de inúmeras empresas governamentais (Embratel, Vale do Rio Doce, Telebrás etc.), serviu ainda de modelo ao projeto convertido na Lei 6.435/77, que disciplinou a atividade de PP por mais de duas décadas.

Sem dúvida, foi nesse período que se deu o primeiro grande impulso para o desenvolvimento do setor, devido, principalmente, ao fato de a época em questão ter se caracterizado pelo investimento estatal em infra-estrutura — com os vários planos de desenvolvimento econômico capitaneados pelo Estado. Com a criação de empresas estatais ou de economia mista, tornou-se prática comum criar fundos de complementação para os benefícios previdenciários como parte da política de recursos humanos dessas instituições.

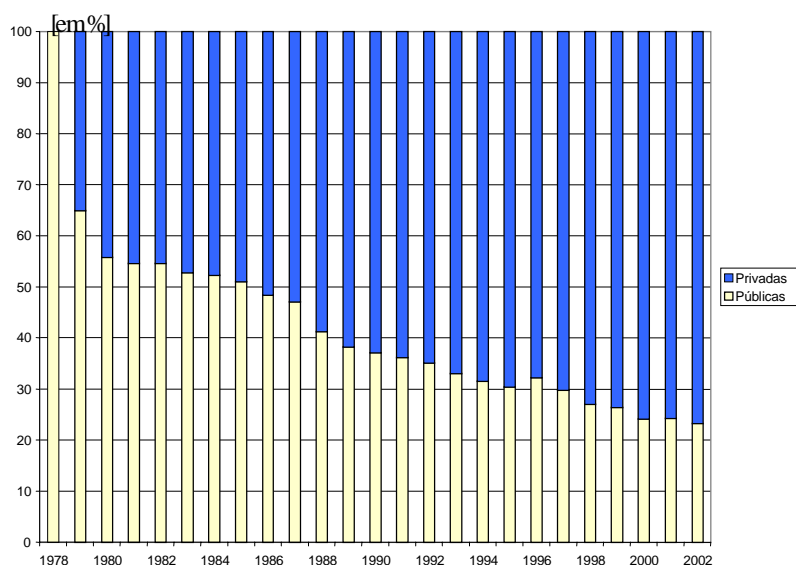
Com a aprovação da Lei 6.435/77, começam a se inserir no mercado as EFPPs patrocinadas por empresas privadas, evidenciando a importância da regulamentação estatal para o desenvolvimento do setor. A evolução do número de EFPPs desde a promulgação da referida lei está ilustrada nos Gráficos 1 e 2. Ressalta-se que nos primeiros anos de vigência da lei, os registros refletem, em grande medida, a adaptação das entidades preexistentes às novas imposições legais.

GRÁFICO 1
TOTAL DE EFPPS — 1978-2002



Fonte: MPAS-SPC

GRÁFICO 2
DISTRIBUIÇÃO DAS EFPPS POR TIPO DE PATROCINADORA — 1978-2002



Fonte: MPAS-SPC.

O segmento aberto não respondeu rapidamente à regulamentação do setor. Acredita-se que esse fato tenha decorrido da experiência desastrosa dos montepios na década de 1960 e da memória coletiva do evento. De fato, no final da década de 1980 o mercado brasileiro de PP aberta ainda crescia de forma lenta. Argumenta-se, no entanto, que a partir de 1987 os planos readquiriram crescentemente credibilidade junto ao público e passaram a se adequar melhor às peculiaridades do mercado nacional.

Nesse sentido, nessa primeira fase — de formação (1970-1985) — o setor de previdência complementar ficou basicamente restrito às entidades fechadas, ou fundos de pensão, em especial àqueles patrocinados por empresas públicas. Esses fundos, durante a fase de desenvolvimento (desde a criação até meados da década de 1990), transformaram-se nos principais investidores institucionais do país, com um patrimônio correspondente, atualmente, a cerca de 15% do PIB.²⁹

Ambos os segmentos do sistema complementar oferecem, basicamente, dois tipos de benefícios. Aposentadoria por idade e invalidez aos filiados e pensão por morte aos dependentes. Tanto as entidades fechadas como as abertas operam em regime de capitalização (individual ou coletiva), ou seja, mediante a aplicação dos recursos arrecadados sob a forma de contribuições, garante-se o pagamento de benefícios. Os planos de benefícios ofertados por essas entidades podem ser:

a) BD — É aquele plano cujo benefício é previamente conhecido, geralmente relacionado à função ou salário do empregado, contratado de forma que a qualquer tempo sabe-se qual o seu valor, em geral, determinado segundo uma fórmula matemática.

b) CD — É um plano cuja característica principal é o conhecimento da contribuição que será efetuada pelo participante e patrocinadora. Nos planos de tipo CD o benefício não tem o seu valor predeterminado, contratado, sendo simplesmente função da reserva que se puder acumular.

c) Mistos — Que oferecem tanto uma quanto outra modalidade.

Inicialmente,³⁰ os planos de benefícios oferecidos por essas entidades asseguravam garantia quase total aos participantes, uma vez que as patrocinadoras, via de regra, se responsabilizavam sozinhas por eventuais déficits, sem contar que contribuía com a maior parcela do custeio. Já na última década, concomitante ao processo de privatizações, que transferiu para a esfera privada alguns dos principais fundos de pensão do país,³¹ observou-se um processo de mudança nos antigos planos de benefícios oferecidos pelas EFPPs, conhecido por migração de planos BD para planos CD. E a maioria dos novos fundos constituídos após o Plano Real adotaram o formato CD e alguns importantes planos de BD já alteraram seu estatuto para CD.

Essa mudança de planos BD para CD pode ser explicada (pelo lado do empregador) pela lógica da otimização da relação risco/retorno. Ora, enquanto o

29. Em outubro de 2002, Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp).

30. Inclusive os planos instituídos antes da promulgação da Lei 6.435/77.

31. A Sistel (do sistema Telebrás), parte da Fundação Concessionárias de Energia do Estado de São Paulo (Cesp), Telos (da Embratel), Usiminas, Previ-Banerj, entre outros.

plano do tipo BD apresenta um caráter mutualista, em que eventuais insuficiências de recursos recaem sobre os planos e não sobre o participante, o plano do tipo CD tem caráter individualista, em que o risco é todo do participante. Em outras palavras, esse intenso processo de mudanças de planos BD para CD objetiva preservar os interesses das empresas patrocinadoras, baseado na política de repelir qualquer impacto financeiro futuro decorrente do aumento do custo atuarial dos planos que patrocinam.

Foi ainda na década de 1990, que o segmento de PP aberta se firmou no mercado, sendo esse fato decorrente tanto do agravamento da situação da PS, quanto do amadurecimento do próprio sistema. A verdade é que cada vez mais pessoas estão procurando uma renda complementar através da poupança em fundos específicos. Além disso, alguns indivíduos, descredenciando da Previdência Pública, buscam a PP como única forma de proteção, tratando-a como primeiro pilar e não terceiro (usando a terminologia do Bird). A partir de 1995, quando o mercado segurador foi aberto à concorrência externa, começou um grande movimento de fusões e aquisições. Aliam-se a esse fato, ainda, a estabilização da economia (1995) e a sinalização de reformas planejadas pelo governo, que possibilitaram uma boa alavancagem ao setor de PP. Embora o patrimônio das EFPPs seja substancialmente superior ao das EAPPs, destaca-se que são essas últimas que vêm crescendo no passado recente, como mostra a Tabela 1.

TABELA 1
RELAÇÃO ATIVOS/PIB DAS EFPPS E CRESCIMENTO DA RELAÇÃO ATIVOS/PIB — 1994-2002
 [em %]

	Ativos/PIB		Crescimento	
	EAPPs	EFPPs	EAPPs	EFPPs
1994	0,53	8,27		
1995	0,64	8,17	20,75	-1,21
1996	0,83	9,2	29,69	12,61
1997	1,12	10,34	34,94	12,39
1998	1,57	10,34	40,18	0,00
1999	2,29	12,47	45,86	20,60
2000	2,93	13,22	27,95	6,01
2001	3,63	14,45	23,89	9,30
2002 ^a	4,7	14,74	29,48	2,01

Fonte: Abrapp/Associação Nacional da Previdência Privada (Anapp).

^a Dados até outubro.

Além disso, na última década, com a aprovação da EC 20 e das novas leis³² decorrentes desta, o sistema de previdência complementar passou por uma reformulação, visando atender à nova realidade do país. De fato, as recentes mudanças nas relações de trabalho, no sentido de um crescimento do mercado informal, de autônomos, assim como os processos de terceirização e terciarização levaram a uma crescente demanda pelo produto do sistema de PP.

32. Leis Complementares 108 e 109, ambas de maio de 2001.

Destaca-se, no entanto, que o tamanho do terceiro pilar (o complementar) obviamente tem a ver com a cobertura em valor do primeiro. Se o primeiro cobre uma fração substancial do salário, há pouco o que complementar. No Brasil, os ativos da previdência complementar beiravam os 15% do PIB em dezembro de 2001,³³ enquanto na Suíça essa cifra superava o valor do PIB já há cinco anos. Estimativas, considerando a distribuição da renda da força de trabalho brasileira, revelam que aqueles 15% atingiriam pelo menos 1/4 do PIB, caso o teto do sistema básico fosse da ordem de cinco salários mínimos. Estima-se que o valor dos ativos em 2010 alcançaria a cifra de 21%, mantendo-se o atual teto de benefícios, e 33% com o teto reduzido.

5 CONCLUSÃO

As atividades seguradoras no país iniciaram em meio ao liberalismo econômico, época na qual as companhias de seguro, montepios e organizações afins ofereciam aos trabalhadores uma forma de proteção contra os riscos associados ao trabalho. Com o movimento na direção de um *welfare-state* essas, em relação aos riscos previdenciários, vão perdendo importância, à medida que o protecionismo estatal centraliza e assume a responsabilidade de proteger não só os seus trabalhadores, mas os seus cidadãos. Nesse período, os “fundos de pensão” são criados e durante os anos seguintes guiam o desenvolvimento do sistema privado de previdência. Mais recentemente, a reboque das transformações no cenário macro e sob influência do pensamento neoliberal, observa-se um retorno da responsabilidade em assumir a auto-assistência para o indivíduo através do mercado e da família. Nesse contexto, a PP cresce em importância relativa na economia nacional, seja pelo amadurecimento dos fundos de pensão, seja pela alavancagem do segmento aberto, que se firma no mercado como opção mais atrativa para a proteção individual e familiar de uma crescente gama de trabalhadores informais e prestadores de serviço.

Acredita-se que nos próximos anos, em virtude não só da nova estrutura do mercado de trabalho, mas também das novas regras previdenciárias e das incertezas geradas por sucessivas mudanças de regras, o setor de PP cresça: *a*) o segmento fechado, a partir da criação da figura do instituidor e da imposição de teto de benefícios para o funcionalismo público (caso os respectivos governos criem fundos complementares e seus funcionários atuais e futuros optem por aderir a eles); e *b*) o segmento aberto, em virtude da crescente flexibilização das relações trabalhistas e confiança no setor por parte do público em geral. Verdade que a imposição de novo teto mais alto para o RGPS poderá inibir a sua evolução, mas acredita-se que este tem condições de continuar crescendo.

33. SPC/MPAS *Boletim de Previdência Complementar*, jan.-fev. de 2000, jan.-fev. de 2001.

ANEXO

Dicionário de Siglas — Acrônimos

B

BD – Benefício Definido

BPD – Benefício Proporcional Diferido

C

CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensões

CD – Contribuição Definida

CF – Constituição Federal

CGPC – Conselho de Gestão da Previdência Complementar

CMN – Conselho Monetário Nacional

CNSP – Conselho Nacional de Seguros Privados

CV – Contribuição Variável

E

EAPC – Entidade Aberta de Previdência Complementar

EAPP – Entidade Aberta de Previdência Privada

EC – Emenda Constitucional

EFPC – Entidade Fechada de Previdência Complementar

EFPP – Entidade Fechada de Previdência Privada

I

IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física

IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

L

LC – Lei Complementar

M

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

P

PIB – Produto Interno Bruto

PLC – Projeto de Lei Complementar

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PP – Previdência Privada

PS – Previdência Social

R

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

S

SPC – Secretaria de Previdência Complementar

SSSS – Sistema Supletivo de Seguridade Social

Susep – Superintendência de Seguros Privados

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923.
- _____. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.
- _____. Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977.
- _____. Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001.
- _____. Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001.
- _____. Decreto-Lei nº 4.206, de 23 de abril de 2002.
- _____. Resolução CMN nº 2.829, de 30 de março de 2001.
- _____. Medida Provisória nº 2.222, de 04 de setembro de 2001.
- _____. Resolução CGPC nº 07, de 21 de maio de 2002.
- _____. Resolução CGPC nº 09, de 27 de junho de 2002.
- _____. Resolução CGPC nº 12, de 17 de setembro de 2002.
- _____. Resolução CGPC nº 13, de 02 de outubro de 2002.
- FERRARI, T. A. *et alii*. *Previdência complementar: entendendo sua complexidade*. CUT, 2000.
- OLIVEIRA, F. E. B. *Alavancando o financiamento de um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil: a reforma da seguridade social*. UFRJ, 2000.
- OLIVEIRA, F. E. B. *et alii*. Evolução recente do sistema de previdência complementar no Brasil e mercado potencial. *XII Encontro de Estudos Populacionais*, Caxambu, 2000 (Série Seminários).
- _____. <http://www.abrapp.org.br>.
- _____. <http://www.anapp.org.br>.
- _____. <http://www.fenaseg.org.br/glossario.htm>.
- _____. <http://www.susep.org.br>.
- _____. <http://www.cepal.org>.
- _____. <http://www.iadb.org>.
- _____. <http://www.ilo.org>.
- _____. <http://www.nber.org>.

_____.<http://www.worldbank.org>.

PÓVOAS, M. S. Previdência privada: planos empresarias. *Fundação Escola Nacional de Seguros*, v. 1, 1990.

STIGLITZ, J. E. *New ideas about old age security: toward sustainable pension systems in the 21st century*. World Bank, 2001.



EDITORIAL

Coordenação

Silvania de Araujo Carvalho

Supervisão

Helena Rodarte Costa Valente

Revisão

André Pinheiro

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luiz Carlos Palhares

Míriam Nunes da Fonseca

Alejandro Augusto S. V. A. Poinho (estagiário)

Editoração

Carlos Henrique Santos Vianna

Daniel Teiji Garcia Kusaka (estagiário)

Joanna Silvestre Friques de Sousa

Roberto das Chagas Campos

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

10^o andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14^o andar

20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 138 exemplares