

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 3.498, DE 2008

Dispõe sobre medidas de fortalecimento do Sistema Nacional de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização, e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Vital do Rêgo Filho

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.498, de 2008, com seus catorze artigos, objetiva fortalecer o Sistema Nacional de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização – SNSPC mediante a constituição de garantias suplementares voltadas ao consumidor.

Nesse sentido, a proposição autoriza (art. 3º) a constituição de um fundo denominado Fundo de Proteção do Consumidor de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização – FPC. Esse Fundo, uma entidade privada sem fins lucrativos, irá garantir, em caráter suplementar e segundo regras definidas em seu estatuto, o cumprimento, total ou parcial, das obrigações contratuais das entidades que dele irão participar, assumidas perante os titulares de créditos.

As entidades participantes do FPC serão as sociedades seguradoras, as entidades abertas de previdência complementar e as sociedades de capitalização, com exclusão das sociedades seguradoras especializadas em seguro saúde e os seguros estruturados ou geridos por meio de consórcios ou convênios (art. 1º).

Os titulares de créditos garantidos (art. 2º) serão os segurados, beneficiários e assistidos de sociedades seguradoras; os participantes, beneficiários e assistidos de planos abertos de previdência complementar e os detentores de direitos relativos a títulos de capitalização.

Para cumprir com seus objetivos, o FPC deverá constituir (art. 4º) três fundos de investimento exclusivos, sendo um para o ramo de seguros de danos, outro para o de seguros de pessoas e previdência complementar aberta, e outro para o ramo de capitalização, podendo o órgão regulador de seguros, o CNSP - Conselho Nacional de Seguros Privados, determinar o desmembramento desses três ramos.

O patrimônio de cada fundo de investimento será utilizado exclusivamente para garantia do ramo de atividade para o qual foi criado, e não responderá, nem mesmo subsidiariamente, por dívidas ou ônus do FPC, pois seus patrimônios não se comunicam.

O custeio das garantias suplementares prestadas pelo FPC se dará (art. 5º) com os recursos provenientes de aportes ordinários das entidades participantes; com os decorrentes de recuperações de direitos creditórios nos quais o FPC houver se sub-rogado; com o resultado líquido dos serviços prestados pelo FPC; com os rendimentos dos recursos dos citados fundos de investimento, e, com receitas de outras origens, na forma da lei.

A proposição também estabelece que o estatuto do FPC definirá a forma e periodicidade dos aportes das entidades participantes, podendo adotar critérios quantitativos e qualitativos, inclusive com base no risco intrínseco de cada uma delas, e que a responsabilidade das entidades participantes será limitada aos aportes a que estão obrigadas a fazer para o custeio das citadas garantias, observados as condições e os limites fixados no estatuto do FPC.

Estabelece ainda, caso o patrimônio de qualquer dos fundos constituídos pelo FPC, a qualquer momento, vier a ser insuficiente para a cobertura das referidas garantias, que o FPC poderá recorrer, a critério exclusivo da sua administração e mediante prévia autorização do órgão fiscalizador de seguros, a SUSEP- Superintendência de Seguros Privados:

I - a operações de crédito junto a instituições financeiras ou organismos oficiais ou multilaterais e a aportes extraordinários das entidades participantes;

II - a adiantamento, pelas respectivas entidades participantes, de até doze aportes mensais ordinários; e,

III - a outras fontes de recursos.

No seu art. 6º, o projeto de lei sob comento determina que, observadas as regras do órgão regulador e mediante prévia autorização do órgão fiscalizador é facultado ao FPC, na condição de interveniente, utilizar o patrimônio dos referidos fundos de investimento em operações de crédito vinculadas a negociações que impliquem o saneamento ou a transferência total ou parcial de carteiras de entidades participantes com elevado risco de insolvência.

Quanto aos titulares de créditos, o PL nº3.498/08, no seu art. 7º, estabelece que, respeitados os limites, percentuais ou absolutos, que vierem a ser definidos pelo órgão regulador, o pagamento individual aos mesmos ocorrerá na hipótese de decretação de liquidação da entidade participante pelo órgão fiscalizador de seguros como também na sua falência.

Nesses casos, estipula que, nos ramos de seguros de pessoas e previdência complementar aberta, os créditos deverão ter a seguinte ordem de preferência:

I - rendas, indenizações e outros benefícios cujo pagamento seja devido em razão de eventos ocorridos até trinta dias após a decretação da liquidação ou falência da sociedade seguradora ou entidade aberta de previdência complementar; e

II - resgates da reserva de benefícios a conceder constituída em produtos de acumulação e devolução de prêmios e contribuições referentes a riscos não decorridos, desde que tecnicamente viável.

Para os ramos de seguros de danos, a preferência será a seguinte:

I - indenizações referentes a sinistros ocorridos até trinta dias após a decretação da liquidação ou falência da sociedade seguradora; e

II - devolução de prêmios referentes a riscos não decorridos, desde que tecnicamente viável.

Já para o ramo de capitalização, deverão ser objeto da garantia os valores resgatáveis por detentores de direitos referentes a títulos de capitalização.

Ainda quanto aos pagamentos acima, fica determinado que os mesmos serão efetuados diretamente aos titulares de créditos, com quitação do valor recebido e comunicação ao órgão fiscalizador de seguros ou ao Juiz da Falência, conforme o caso, para que o FPC possa se reembolsar do que pagou nos termos do art. 346, inciso III, do Código Civil. Também, além de outros critérios a respeito, que não deverão ser efetuados quaisquer pagamentos aos administradores ou assemelhados de entidade participante em liquidação ou falência, ou a terceiros por eles indicados na condição de titulares de crédito.

Pelo art. 9º do PL nº 3.498/08, o FPC sujeitar-se-á às normas do órgão regulador de seguros e à fiscalização do órgão fiscalizador de seguros, o qual terá acesso a todas as suas informações, inclusive às referentes à sua administração, aos valores dos aportes realizados pelas entidades participantes, à sua política de investimentos e aos seus investimentos, que obedecerão as diretrizes do Conselho Monetário Nacional - CMN.

Por outro lado, o art. 10 da proposição estabelece que ao FPC aplicam-se as mesmas regras previstas para as entidades dele participantes no que se refere aos seus administradores, à homologação de atos societários, à publicação de suas demonstrações financeiras; e aos procedimentos de auditoria, sendo que os administradores e funcionários do FPC deverão assinar compromisso de confidencialidade, resguardando o sigilo de informações referentes à solvência das entidades participantes a que tiverem acesso nessa condição.

O FPC (art. 11) será isento do Imposto de Renda, inclusive quanto aos ganhos líquidos mensais e à retenção na fonte sobre os rendimentos auferidos em operações e aplicações financeiras de renda fixa e renda variável, bem como não estará sujeito à incidência da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

Finalmente, o PL nº 3.498/08 estipula (art. 12) que o FPC somente poderá ser extinto com a autorização do órgão fiscalizador de seguros, vedada, em qualquer hipótese, a distribuição de recursos às entidades participantes, permitindo, porém, que essas empresas, na forma que vier a ser definida por esse órgão, considerem como resseguro, para fins de cálculo de índices mínimos de solvência e capital, a garantia suplementar do FPC, caso seus recursos acumulados atinjam o valor a ser definido pelo órgão regulador de seguros.

Em síntese, os motivos que justificam a proposição são:

- "a necessidade de serem introduzidas medidas para o fortalecimento do Sistema Nacional de Seguros, Previdência Complementar Aberta e Capitalização, em especial através de garantias adicionais que salvaguardem os consumidores quanto a problemas de insolvência das sociedades seguradoras, entidades de previdência complementar aberta e capitalização;

- que, visando aperfeiçoar o quadro regulatório do setor, o governo vem implementando várias medidas tais como: a) a redução gradativa do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF, nos seguros de vida e acidentes pessoais (.....)b) a possibilidade de utilização das quotas de fundos previdenciários e de seguros de vida por sobrevivência de titularidade do participante/segurado como garantia de financiamento imobiliário; e c) o subsídio aos prêmios de seguro rural;

- que, nesse contexto de mudanças e ampliação do mercado, torna-se fator fundamental sua maior sustentabilidade e confiabilidade. Com este objetivo, uma das medidas já adotadas foi a introdução da "blindagem" de produtos de previdência complementar e de seguros de vida estruturados na modalidade de sobrevivência, através da constituição de fundo(s) de investimento com patrimônio segregado das sociedades seguradoras e entidades abertas de previdência complementar. Com essa medida, introduzida pela Lei nº 11.196, de 2005, eventuais falências não mais afetarão a poupança previdenciária acumulada pelos segurados na modalidade de produto introduzida, uma vez que os recursos poderão ser transferidos para outra seguradora sumariamente, independentemente do desenrolar do processo de falência, o qual pode perdurar por anos. Entretanto,

essa medida tem abrangência parcial e apenas no período de acumulação, a partir de quando, por questões técnicas de cobertura, os recursos passam a compor o patrimônio das seguradoras e entidades. Deste modo, resta pendente uma maior proteção durante o gozo de benefício, permanecendo certa vulnerabilidade, exatamente no momento que o cidadão mais precisa, que é a sua aposentadoria. Esse problema, que é bem caracterizado para o caso dos produtos de cunho previdenciário, está presente também nos demais ramos de seguros, bem como nos instrumentos de capitalização;

- que o Fundo de Proteção ao Consumidor - FPC, no âmbito do SNSPC, com objetivo de reduzir ou mesmo eliminar o impacto financeiro ao consumidor em caso de liquidação e falência dessas empresas. será constituído, gerido e terá objetivos similares ao Fundo Garantidor de Crédito - FGC do Sistema Financeiro Nacional, cuja experiência dos seus quase 10 anos de existência é altamente profícua no cumprindo do seu papel de estabilidade do Sistema Financeiro Nacional. Nesse período, o FGC já "protegeu" os recursos de mais de mais de 4 milhões de clientes de 25 instituições financeiras liquidadas, pagando acima de R\$ 3,6 bilhões de garantias; e

- que a legislação brasileira, em caso de liquidação das sociedades em foco no projeto, estabelece que o consumidor afetado compõe o quadro de credores, assim como qualquer outro credor, inclusive o fisco e o trabalhista, porém com grau de preferência inferior. Com isso, o consumidor vê suspenso o cumprimento de suas garantias contratuais e despende tempo à espera de soluções para o problema, que pode ou não ser sanado. Isto se agrava considerando casos como os benefícios de cunho previdenciário ou mesmo empresariais, em que incêndios ou eventos de outra natureza afetam o exercício da atividade de uma empresa segurada, podendo causar-lhe até mesmo sua falência e afetando, em cadeia, o emprego de trabalhadores e fornecedores. Ademais, uma instabilidade do Sistema pode inibir a realização de investimentos nos diversos setores da economia, tendo em vista a menor propensão dos investidores a atuar em situações de grande exposição a risco, ou seja, de inexistência ou fragilidade no ambiente de seguros”.

No prazo regimental, foi apresentada uma emenda pelo Deputado Paulo Renato de Souza que, mediante alteração do **caput** do art. 8º da proposição, visa estabelecer que o estatuto e o regulamento operacional e de garantia do FPC deverão ser aprovados após a adesão de, no mínimo,

setenta por cento das entidades de cada ramo de atividade. A justificativa apresentada é que *“não faz sentido o Estado outorgar isenção tributária ao FPC caso este não venha a cobrir, senão todo, pelo menos parte substancial do Sistema que se pretenda fortalecer”*.

II - VOTO DO RELATOR

A presente matéria, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e com prioridade na tramitação, será analisada também pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, submetendo-se, nesta Comissão, a uma apreciação voltada exclusivamente ao consumidor e seus direitos.

Nesse sentido, há que se reconhecer a importância do Projeto de Lei nº 3.498, de 2008, do Poder Executivo, para o consumidor pois o denominado Fundo de Proteção do Consumidor de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização – FPC objetiva priorizar o pagamento dos compromissos contratuais, ainda que parcialmente, de forma mais ágil para os beneficiários em casos de liquidação ou falência.

Desse modo, acolhendo o disposto na exposição de motivos do projeto de lei em questão reconhecemos que a existência de um fundo como o FPC *“traz uma série de benefícios: 1) prepara uma saída mais suave de operadores ineficientes do sistema; 2) favorece o aperfeiçoamento das empresas do setor, e 3) propicia um nivelamento de ambiente entre os setores securitário e financeiro propriamente dito. Além disso, possibilita uma proteção especial aos segurados não profissionais, em face da existência de assimetria de informações, bem como auxilia na manutenção da confiança do público em geral, trazendo resultados para o desenvolvimento sustentável desse setor e dos diversos setores da economia, tendo em vista seus efeitos na percepção de segurança dos investimentos. Deste modo, os fundos trarão efeitos positivos para uma atuação competitiva eficiente dos operadores do mercado, uma vez que sua existência possibilita o monitoramento entre si dessas empresas e a busca de soluções ao menor custo, em benefício do consumidor.”*

Com esse entendimento, discordamos do pretendido pela emenda apresentada em que pese a boa intenção de seu autor. O objetivo do FPC é proporcionar segurança às empresas que dele resolvam participar. Essas empresas e sua clientela não podem ser prejudicadas pelo eventual desinteresse de outras entidades por essa proteção.

Os demais aspectos da proposição, pelo seu caráter técnico, serão apropriadamente melhor analisados pela Comissão de Finanças e Tributação que nos sucederá na apreciação da presente matéria.

Em função do exposto, votamos pela rejeição da Emenda apresentada e pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.498, de 2008.

Sala da Comissão, em de novembro de 2009.

Deputado VITAL DO RÊGO FILHO
Relator