

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO.**

### **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 220, DE 2016.**

Dispõe sobre a proteção, por meio do instituto do patrimônio de afetação, dos direitos dos segurados, participantes, beneficiários, assistidos e detentores de títulos de capitalização, decorrentes de planos operados por sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar e por sociedades de capitalização e dá outras providências.

**Autora:** COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

**Relator:** Deputado VINICIUS CARVALHO.

## **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei Complementar nº 220, de 2016, de autoria da COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, dispõe sobre a instituição de patrimônio de afetação com o objetivo de proteger os direitos dos segurados, participantes, beneficiários, assistidos e detentores de títulos de capitalização, decorrentes de planos operados por sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar e por sociedades de capitalização.

De acordo com o projeto, os bens e direitos que compõem os ativos garantidores das reservas técnicas, provisões e fundos de constituição obrigatória de seguradoras, entidades de previdência complementar e sociedades de

capitalização constituirão patrimônio de afetação, destinado exclusivamente ao atendimento das respectivas obrigações.

A proposição estabelece que os bens e direitos do patrimônio de afetação serão vinculados ao órgão fiscalizador e poderão ter sua livre movimentação suspensa pelo referido órgão.

O projeto define que, relativamente ao patrimônio de afetação, terão preferência:

I - nas operações envolvendo planos de seguro: os assistidos, os beneficiários e os segurados credores do capital segurado ou da indenização, ajustados ou por ajustar, sobre os demais segurados;

II - nas operações de previdência complementar aberta: os assistidos, os beneficiários e os participantes já elegíveis ao benefício, sobre os demais participantes.

Na justificativa do projeto consta que, os demais credores, particularmente os por dívidas trabalhistas e tributárias, não serão colocados em situação desfavorável, pois, para não frustrar seus direitos por conta da instituição do patrimônio de afetação, o projeto prevê a alteração do §1º do artigo 84 do Decreto-lei nº 73, de 1966, e o inciso III do artigo 37 da Lei Complementar nº 109, de 2001, para exigir das sociedades ou entidades a manutenção de patrimônio líquido (recursos de acionistas/controladores) em valor não inferior ao do passivo não operacional – obrigações para com terceiros, cobertas por ativos não sujeitos ao patrimônio de afetação – nem ao nível mínimo de capitalização decorrente do cálculo da margem de solvência, de sorte a se buscar a constante higidez de sua situação econômico-financeira.

É o relatório.

## II – VOTO

Cabe a esta Comissão, além do mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada em 29 de maio de 1996.

Inicialmente, importante destacar que consoante os artigos 157 e seguintes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 pode-se conceituar receita como sendo o produto da arrecadação da Administração Pública com tributos de qualquer natureza, para suprir suas necessidades financeiras.

Segundo o professor Ricardo Lobo Torres, receita pública é “**a soma de dinheiro percebida pelo Estado para fazer face à realização de gastos públicos**” (grifou-se).

Por ser a fonte para o custeio dos gastos públicos, o controle e a transparência das receitas públicas tornam-se indispensáveis para o correto funcionamento de toda a estrutura administrativa do Estado, sendo também fatores fundamentais à concretização, por parte da Administração Pública, dos direitos sociais previstos na CRFB/88, tais como o direito à saúde, à educação, ao transporte, dentre outros.

Nesse sentido, cumprindo expressa determinação constitucional, a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal.

A LRF representa um marco para o controle das contas públicas brasileiras, sendo fruto de um complexo processo de amadurecimento institucional, que visa garantir o equilíbrio das contas da União, estados e municípios, com o

intuito de superar os enormes déficits fiscais brasileiros que afetam de forma direta a política de bem estar social instituída pela Constituição.

A LRF assenta-se nos pilares do planejamento governamental, transparência das contas públicas e equilíbrio fiscal, mediante controle das despesas e do endividamento, e melhoria da gestão pública.

Com o advento da LRF, para que um ente da Administração Pública renuncie a uma receita pública, deve ser seguido um rito extremamente rigoroso, para que não ocorra o total desvirtuamento do controle dos gastos públicos e, por consequência, um desequilíbrio nas contas públicas.

O § 1º do artigo 14 da LRF estabelece que a renúncia de receita compreende a anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

A **anistia** equivale ao perdão, ao esquecimento da infração punível, deixando o anistiado de receber penalidades. Por outro lado, a **remissão** é a dispensa legal de pagamento do tributo devido, cuja constituição já ocorreu através do lançamento.

O **subsídio**, por sua vez, representa a transferência de recursos públicos a terceiros, tendo por finalidade a realização de um interesse público. O **crédito presumido** é modalidade através da qual o Poder Público, mediante lei, concede ao particular a presunção de um crédito.

Por fim, a **base de cálculo e a alíquota** possuem relação direta com o valor do tributo devido, considerando que a primeira é a medida econômica da hipótese de incidência, enquanto a segunda, normalmente instituída através de percentual, atua sobre a base de cálculo.

Além disso, importante destacar que, para que a Administração Pública se utilize da renúncia de receita, faz-se necessário atender os ditames da LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, nos incisos I e II do artigo 14, os critérios para a renúncia de receita por parte da Administração Pública, vale dizer, a demonstração, pelo proponente, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12 da LRF, e que tal renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas em anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, devendo estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Assim, a renúncia de receita pública, conceituada no §1º do artigo 14 da LRF, implica em uma ação, por parte da Administração Pública, com o objetivo de reduzir sua receita em detrimento do interesse coletivo, entretanto a renúncia de receita deve estar embasada em um aumento da arrecadação, para que não ocorra um desequilíbrio orçamentário, nos termos dos incisos I e II do artigo 14 da LRF.

O patrimônio de afetação, segundo Melhin Namen Chalhub, “é a teoria por meio da qual, se admite a segregação patrimonial segundo certos encargos que se impõem a determinados bens, que passariam a ter destinação específica. Em outras palavras: determinados bens seriam destinados a finalidade especial e, para alcançá-la, seriam dotados de autonomia necessária à realização desse fim”.

Por sua própria característica, o patrimônio de afetação é aplicado em relações eminentemente privadas, que, como se sabe, se baseiam no princípio da autonomia da vontade das partes e possuem regime jurídico distinto das relações estabelecidas entre a Administração Pública e o particular.

Por ser um instituto que rege as relações privadas, a instituição do patrimônio de afetação para qualquer consumidor que firmar um contrato de seguro, de capitalização ou um plano de previdência complementar aberta não implica qualquer ato de renúncia de receita, pois conforme já ressaltado, a renúncia de receita tributária importa em uma ação por parte da Administração Pública, que deixa de arrecadar determinada receita, com o objetivo de fomentar um setor

específico da economia ou incentivar uma determinada região onde a atividade é deficitária, o que não é o caso.

Dito de outro modo, por mais abrangente que seja o artigo 14 da LRF, nenhum dos itens enunciados no referido artigo é alcançado pelo texto da proposição em referência, já que, a instituição do patrimônio de afetação para qualquer consumidor que firmar um contrato de seguro, de capitalização ou um plano de previdência complementar aberta não implica qualquer ato de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido ou redução da base de cálculo e de alíquota por parte da Administração Pública, considerados, conforme já mencionado, renúncia de receita.

Pelo contrário, o PLP nº 220/2016 traz maior segurança aos consumidores em geral e, por consequência, elevará a procura desses consumidores por seguro, título de capitalização e plano de previdência complementar aberta, o que acarretará maior arrecadação para os entes da Administração Pública de tributos recolhidos pelo mercado de seguros, tais como IOF, CSLL, PIS e COFINS.

Corroborando a tese de que a instituição de patrimônio de afetação diz respeito apenas às relações privadas, verificou-se em consulta ao *site* da Câmara dos Deputados, que dos 14 projetos de lei que tratam sobre patrimônio de afetação, 5 obtiveram parecer desta Comissão, ou de Comissão Especial, no sentido da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do PL. Os demais projetos não tramitaram por esta Comissão.

Nesse sentido, vale destacar trecho do parecer aprovado na Comissão Especial destinada a apreciar o PL nº 2109/1999, posteriormente convertido na Lei nº 10.931 de 2004, que tratava do patrimônio de afetação nas incorporações imobiliárias. Vejamos:

No que se refere ao aspecto da compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, de acordo com a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, entende-se como “compatível a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes

orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais proposições legais em vigor” e “adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

O Projeto de Lei nº 2109 de 1999 (...), bem como as emendas apresentadas em Plenário, tratam essencialmente do disciplinamento de relações privadas, sem interferir nas receitas ou despesas públicas federais. (grifou-se)

Destaca-se ainda o PL nº 2053/2015, que *dispõe acerca da constituição de imóvel rural ou fração deste como patrimônio de afetação, institui a cédula imobiliária rural, e dá outras providências*, que não tramitou pela CFT, mas apenas pelas Comissões de Constituição e Justiça e Cidadania e de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, tendo sua redação final sido aprovada na Câmara dos Deputados no dia 08/12/2015, e encaminhada ao Senado Federal, onde aguarda deliberação.

Desse modo, é forçoso reconhecer que a instituição de patrimônio de afetação não implica em diminuição ou renúncia de receita pública, sendo tal fato constatado pelo próprio histórico legislativo da Câmara dos Deputados, que em projetos semelhantes ora admitiram a adequação orçamentária e financeira do patrimônio de afetação, como no caso do PL nº 2109/99, ora sequer foram distribuídos para a análise desta Comissão de Finanças e Tributação, como no caso do PL nº 2053/2015.

Além disso, outro ponto que merece ser destacado diz respeito ao fato de que a Administração Pública manterá sua posição de privilégio na lista de credores, em caso de liquidação extrajudicial de sociedade seguradora, de capitalização e de previdência complementar aberta e, ainda, poderá cobrar a integralidade de seus créditos, não renunciando a qualquer receita.

Vale ainda destacar que, mesmo que se admitisse um “privilégio” para o consumidor, é certo que a constituição do patrimônio em separado não desobriga as sociedades seguradoras, de capitalização ou de previdência complementar aberta a constituírem provisões e reservas técnicas e a possuírem

ativos garantidores, selecionados entre aqueles expressamente autorizados por norma expedida pelo Conselho Monetário Nacional, de forma a garantir a sua solvabilidade.

Além disso, a fiscalização das provisões e reservas técnicas, bem como a obrigatoriedade da total cobertura por ativos garantidores é, e continuará a ser, realizada pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda.

Merece destaque o fato de que, recentemente, foi encaminhado ao Congresso Nacional, Proposta de Emenda a Constituição nº 287/2016, que visa equilibrar o déficit da Previdência Social.

Na avaliação do ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, a reforma da Previdência "não é questão de desejo, mas uma necessidade". "Mais do que a idade em que a pessoa vai se aposentar, [importante] é a segurança de que vai receber [a aposentadoria]".

De forma resumida, a PEC possui o objetivo de fortalecer a sustentabilidade do sistema de seguridade social, por meio do aperfeiçoamento de suas regras, notadamente no que se refere aos benefícios previdenciários e assistenciais.

O atual cenário de maior fragilidade da previdência social eleva a necessidade do aprimoramento das regras relativas ao sistema de previdência complementar aberta, dada à crise pela qual passa o sistema de previdência social.

Por esse motivo, o patrimônio de afetação, o qual o PLP nº 220/2016 pretende instituir, representa o instrumento mais eficaz para garantir maior estabilidade para este segmento econômico.

Além disso, também é importante frisar que nos termos do art. 2º da Lei nº 11.101/2005, que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, as entidades de previdência complementar, sociedades seguradoras e sociedades de capitalização não estão

sujeitas, via de regra, à recuperação judicial, extrajudicial e à falência, estando sujeitas a procedimento especial de liquidação extrajudicial regulado pela SUSEP.

Nesta mesma linha, o Decreto-lei nº 73/66, recepcionado pela Constituição Federal como lei complementar, assevera, em seu art. 26, que:

Art. 26. As sociedades seguradoras não poderão requerer concordata e não estão sujeitas à falência, salvo, neste último caso, se decretada a liquidação extrajudicial, o ativo não for suficiente para o pagamento de pelo menos a metade dos credores quirografários, ou quando houver fundados indícios da ocorrência de crime falimentar.

O Capítulo IX do referido Decreto-Lei disciplina a liquidação das sociedades seguradoras, o que reforça o argumento de que o Decreto-Lei, por ser lei especial, deve disciplinar o encerramento das atividades das seguradoras, entidades abertas de previdência aberta e sociedades de capitalização.

Corroborando o que se expõe, vale citar que, ao comentar os referidos dispositivos legais, o professor Fábio Ulhoa Coelho assevera que:

**As companhias de seguro (sociedades anônimas), nos termos do art. 26 do Decreto-Lei nº 73/66, estão sujeitas a procedimento específico de execução concursal, denominado liquidação compulsória, promovida pela SUSEP - Superintendência de Seguros Privados, autarquia federal responsável pela fiscalização da atividade securitária. Até 1999, era essa uma hipótese de exclusão total. Desde aquele ano (inicialmente, por medida provisória; a partir de 2001, pela Lei nº 10.190), cabe a decretação da falência das seguradoras, quando a liquidação compulsória, que passou a chamar-se *extrajudicial*, se frustra porque o ativo da companhia em liquidação não é suficiente para o pagamento de mais da metade do passivo quirografário. De qualquer modo, as sociedades seguradoras não podem falir em nenhuma circunstância**

**a pedido do credor: a falência, na única situação cabível, será sempre requerida pelo liquidante nomeado pela SUSEP. Em idêntica situação à das seguradoras se encontram as entidades abertas de previdência complementar (lei complementar nº 109/01, art. 73). (grifou-se)**

O Conselho Nacional dos Seguros Privados, no âmbito de sua atuação, editou a Resolução CNSP nº 335/2015, que dispõe sobre os Regimes Especiais de Direção Fiscal e de Liquidação Extrajudicial e Ordinária aplicáveis às seguradoras, sociedades de capitalização, entidades abertas de previdência complementar e resseguradores locais.

Por tudo quanto exposto, somos pela não implicação orçamentária ou financeira da presente matéria, votamos no sentido de que não cabe manifestação desta Comissão quanto à sua adequação ou compatibilidade financeira e orçamentária.

Quanto ao mérito, votamos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 220, de 2016.

Sala da Comissão, em        de        abril de 2017.

Deputado VINICIUS CARVALHO.  
Relator.