

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 Vinícius Carvalho

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.498, de 2008, foi apreciado por parecer proferido pelo ilustre Deputado Vital do Rêgo, nesta Comissão de Defesa do Consumidor. Tal manifestação apresentou relatório que, a nosso juízo, apreciou a proposição de modo detido e minucioso, razão pela qual tomamos a liberdade de citá-lo abaixo:

“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 nº 3.498/08, 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 trabalhador, 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 criação do Fundo de Proteção do Consumidor de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização – FPC é medida declaradamente inspirada na experiência brasileira com o funcionamento do Fundo Garantidor de Créditos, pelo que dedicamos algumas palavras iniciais a esta entidade e a suas atribuições, para, em seguida, voltarmos a atenção diretamente ao FPC.

O Fundo Garantidor de Créditos (FGC) é uma entidade de direito privado organizada sob a forma de associação. Criado em 1995, o FGC é responsável pelo seguro de créditos bancários ou seguro de depósitos,

que consiste no pagamento àqueles que mantenham determinadas aplicações - como depósitos, certificados de depósitos bancários, letras de crédito do agronegócio e letras de crédito imobiliário – do valor investido em caso de quebra da instituição financeira por eles contratada.

Entre as razões apontadas para a manutenção de mecanismos de seguro de crédito bancário, encontra-se a proteção dos consumidores de produtos bancários, que, caso não fossem pagos pelo FGC, precisariam inscrever-se em concurso de credores como quirografários.

Em breve digressão, anotamos que essa não é a única missão da entidade operadora do seguro de crédito bancário. Suas atividades também são responsáveis por prevenir corridas bancárias e crises daí decorrentes, aumentar a competitividade do mercado financeiro e ampliar a sua escala. Tais objetivos, especialmente a prevenção de corridas bancárias, ligam-se diretamente a aspectos e riscos peculiares da atividade bancária, que não se estendem aos mercados de seguros, de previdência complementar aberta e de capitalização.

Retomando a linha de raciocínio iniciada acima, apontamos que, desde a sua criação, o FGC já foi responsável pelo socorro a diversos consumidores bancários que, não fosse a sua existência, teriam perdido suas reservas financeiras. Segundo dados contidos na exposição de motivos do projeto em análise, quatro milhões de clientes bancários foram beneficiados pela existência daquela entidade.

E as atribuições do Fundo Garantidor de Créditos abrangem também a prestação de assistência financeira a instituições que enfrentem problemas de liquidez. Por meio do suporte financeiro, busca-se evitar que instituições que enfrentem problemas momentâneos de liquidez tornem-se insolventes, prevenindo a sua quebra e os prejuízos daí decorrentes, inclusive aqueles que afetam os consumidores.

Pois a proposição em exame quer estender ao mercado de seguros, de previdência complementar aberta e de capitalização a experiência bem-sucedida do mercado bancário com o seguro de depósitos e a assistência financeira.

Sob o ponto de vista da defesa do consumidor, a que esta Comissão deve atentar-se, a intenção é louvável. Com efeito, a existência

de uma entidade como o Fundo de Proteção ao Consumidor de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização pode evitar, por exemplo, que alguém que haja contribuído mensalmente como participante de um plano de previdência complementar acabe sem receber nada em razão da quebra da entidade responsável por sua administração.

Feitos esses esclarecimentos iniciais, passamos à análise de dispositivos da proposição. Nesse sentido, convém ressaltar que as regras gerais atinentes à estrutura do FPC e suas missões (arts. 1º a 6º) inegavelmente se beneficiam da experiência adquirida a partir da existência do FGC, entidade de fins similares, como explicitado acima.

Quanto ao ponto, portanto, o projeto de lei nos parece adequado, sendo certo que aspectos técnicos poderão ser apreciados pela Comissão de Finanças e Tributação, que detém a competência para tanto nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A respeito da extensão da proteção a ser prestada pelo FPC, um ponto merece especial cuidado. Referimo-nos a previsões constantes dos §§ 1º e 2º do art. 7º do Projeto de Lei, copiados abaixo:

“Art. 7º Obedecidos os limites, percentuais ou absolutos, definidos pelo órgão regulador de seguros, o pagamento individual aos titulares de crédito ocorrerá na hipótese de decretação de:

I - liquidação da entidade participante pelo órgão fiscalizador de seguros; e

II - falência da entidade participante.

§ 1º 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, ressalvado o disposto no § 9º deste artigo e devolução de prêmios e contribuições referentes a riscos não decorridos, **desde que tecnicamente viável**.*

§ 2º Nos ramos de seguros de danos, os créditos deverão ter a seguinte ordem de preferência:

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**". (sem grifos no original)*

A expressão "desde que tecnicamente viável" prevista nos dispositivos transcritos acima desperta preocupação. É que, a depender da amplitude de sua aplicação, ela poderia justificar que determinados consumidores que houvessem realizado pagamentos a seguradoras ou administradoras de planos de previdência complementar por anos a fio não recebessem nada caso elas viessem a ter sua liquidação ou falência decretada, tornando inócua a intenção de tutela dos destinatários finais dos serviços de que se trata.

À vista desse fato e buscando evitar o prejuízo dos consumidores, apresentamos emendas que suprimem a citada expressão e acrescentam um novo § 3º ao art. 7º, para estabelecer limites mínimos para a garantia a ser prestada pelo FPC, que poderão conviver com outras delimitações estabelecidas pelo órgão regulador de seguros, na forma do caput do art. 7º. Eis a redação sugerida para o § 3º do art. 7º:

"Art. 7º Obedecidos os limites, percentuais ou absolutos, definidos pelo órgão regulador de seguros, o pagamento individual aos titulares de crédito ocorrerá na hipótese de decretação de:

I - liquidação da entidade participante pelo órgão fiscalizador de seguros; e

II - falência da entidade participante.

§ 1º 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, ressalvado o disposto no § 9º deste artigo e devolução de prêmios e contribuições referentes a riscos não decorridos.

§ 2º Nos ramos de seguros de danos, os créditos deverão ter a seguinte ordem de preferência:

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.”.

§ 3º O valor das garantias a que se referem o inciso II do § 1º e o inciso II do § 2º será, no mínimo, igual a cinquenta por cento da soma das contribuições ou prêmios pagos pelo contratante do plano de previdência ou seguro, corrigido monetariamente.

O limite mínimo resguarda os esforços dos consumidores que ainda não reuniram condições para recebimento dos benefícios ou seguros contratados. Não parece justo que pessoas nessa situação não recebam qualquer valor do FPC.

Feita essa constatação, o passo seguinte é a definição da menor garantia a ser prestada aos consumidores. Aqui, o valor equivalente a 50% das contribuições ou prêmios referentes a riscos não decorridos, corrigido monetariamente, pode a um só tempo oferecer proteção aos segurados e beneficiários de planos de previdência e não onerar excessivamente o FPC.

Com efeito, não se pode perder de vista que os custos de manutenção do patrimônio da entidade caberão, em última instância, a todos os contratantes de seguros, previdência complementar aberta e capitalização. Afinal, se as sociedades empresárias que oferecem esses serviços devem pagar contribuições mensais ao FPC, é de se esperar que elas incorporem tais despesas no preço dos serviços que oferecem, tornando-os mais caros e dificultando seu acesso pelos consumidores.

Os demais dispositivos legais constantes da proposição parecem-nos adequados. Contudo, não custa ressaltar que, dado seu caráter eminentemente técnico, serão avaliados pela Comissão de Finanças e Tributação.

Por fim, uma palavra acerca da Emenda apresentada pelo nobre Deputado Paulo Renato Souza, que pretende alterar a redação do *caput* do art. 8º para estabelecer a obrigatoriedade de aprovação do estatuto e do regulamento do FPC pelo órgão fiscalizador de seguros, *“após a adesão de, no mínimo, setenta por cento das entidades de cada ramo de atividade referido no art. 4º”*.

Acerca da matéria, o projeto de lei determina que a adesão ao FPC deve ser compulsória, ao classificar como entidades participantes as sociedades seguradoras, as entidades abertas de previdência complementar e as sociedades de capitalização. Essa regra é mais eficaz para promover funcionamento tempestivo da nova entidade, razão pela qual somos por sua manutenção.

Por todo o exposto, e com as considerações colocadas acima, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.498, de 2014, com as emendas anexas que ora oferecemos, e pela rejeição da Emenda nº 1 apresentada nesta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado VINÍCIUS CARVALHO
Relator

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 Vinícius Carvalho

EMENDA Nº 1

Dê-se a seguinte redação ao inciso II do § 1º e ao inciso II do § 2º, ambos do art. 7º do projeto:

“Art. 7º

.....
 § 1º Nos ramos de seguros de pessoas e previdência complementar aberta, os créditos deverão ter a seguinte ordem de preferência:

.....
 II - resgates da reserva de benefícios a conceder constituída em produtos de acumulação, ressaltado o disposto no § 9º deste artigo e devolução de prêmios e contribuições referentes a riscos não decorridos.

§ 2º Nos ramos de seguros de danos, os créditos deverão ter a seguinte ordem de preferência:

.....
 II - devolução de prêmios referentes a riscos não decorridos.

.....”

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado Vinícius Carvalho
 Relator

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 Vinícius Carvalho

EMENDA Nº 2

Acrescente-se o seguinte § 3º ao artigo 7º do projeto, renumerando-se os demais:

“Art. 7º

.....

§ 3º O valor das garantias a que se referem o inciso II do § 1º e o inciso II do § 2º será no mínimo igual a cinquenta por cento da soma das contribuições ou prêmios referentes a riscos não decorridos pagos pelo contratante do plano de previdência ou seguro, corrigido monetariamente.

.....”

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado VINÍCIUS CARVALHO

Relator