

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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 Lucas Vergilio

I – RELATÓRIO

O PL nº 3.498/2008 objetiva fortalecer o Sistema Nacional de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização, através da constituição de garantias suplementares para a proteção do consumidor, em eventual situação de insolvência das empresas do setor.

O PL exclui do seu âmbito de aplicação as sociedades seguradoras especializadas em seguro saúde e os seguros estruturados ou geridos por meio de consórcios ou convênios.

A proposição autoriza a constituição de uma entidade privada sem fins lucrativos, denominada Fundo de Proteção do Consumidor de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização - FPC, destinada a garantir, suplementarmente, por meio de um fundo de investimento exclusivo, o cumprimento de obrigações contratuais das entidades participantes (sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar e sociedades de capitalização) assumidas perante os titulares de créditos (segurados, beneficiários e assistidos de seguradoras, bem como participantes, beneficiários e assistidos de planos de previdência privada).

O projeto foi encaminhado para as Comissões de Defesa do Consumidor, de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

A Comissão de Defesa do Consumidor posicionou-se pela rejeição do projeto, nos termos do voto do Deputado Vinicius Carvalho, relator da matéria na referida Comissão.

A matéria tramita por esta comissão, nos termos do art. 32, inciso X, alínea c, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Encerrado o prazo regimental de cinco sessões nesta Comissão de Finanças e Tributação o projeto não recebeu emendas.

É o relatório.

II – VOTO

A Constituição Federal consagra no rol de direitos fundamentais o princípio da isonomia, que estabelece que a lei não poderá tratar de forma igual situações jurídicas distintas, tampouco tratar de forma diferente situações idênticas, sob pena de causar insuperável insegurança jurídica.

Os argumentos apresentados na exposição de motivos do PL nº 3498/2008 demonstram o caráter não isonômico da proposta, na medida em que a proposição visa criar um fundo no âmbito do Sistema Nacional de Seguros e Previdência Complementar e Capitalização - SNSPC, com constituição, gerência e objetivo similares ao Fundo Garantidor de Crédito - FGC, pertencente ao Sistema Financeiro Nacional - SFN, com vistas à redução do impacto financeiro ao consumidor em caso de liquidação das sociedades seguradoras.

Ao criar um fundo inspirado na experiência do sistema bancário, a proposição viola o princípio da isonomia, pois confere tratamento idêntico a instituições distintas, uma vez que, ao contrário do setor bancário, o Sistema Nacional de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização não sofre com o denominado "efeito dominó", que sugere a ideia de um efeito ser a causa de outro, acarretando uma série de acontecimentos semelhantes de média, longa ou infinita duração.

A título de exemplo do efeito dominó, quando um ou mais bancos entram em colapso, tal fato, por si só desencadeia uma reação negativa geral. Isso porque os bancos emprestam somas em dinheiro a curto prazo, para investir em ativos em longo prazo, que somente podem ser liquidados rapidamente com grandes perdas. Quando, de forma repentina, os credores de curto prazo acreditam que outros credores de curto prazo estão resgatando seus empréstimos, cada credor tenta racionalmente resgatar seu empréstimo antes dos outros. O resultado é a caracterização da auto realização do pânico em massa às retiradas, como aconteceu no mundo todo em setembro de 2008, com a quebra do Lehman Brothers. Um "pânico

racional" como esse pode liquidar bancos que de outra forma estariam solventes.

Esse mesmo raciocínio não se aplica ao SNSPC, pois, de forma diversa ao que ocorre no SFN, o setor de seguros não possui como base de sua atuação as operações de crédito e, por esse motivo, a eventual "quebra" de uma sociedade seguradora não caracterizará a retirada de ativos das demais. Se uma sociedade seguradora, eventualmente, deixar de cumprir suas obrigações, tal fato por si só não seria desencadeador de uma série de acontecimentos semelhantes.

Assim, ao violar o princípio da isonomia, a proposição causa grave insegurança jurídica, que no dizer do renomado professor e jurista português J. J. Canotilho, "a ideia de segurança jurídica surgiu da necessidade humana de alguma certeza, sem variações ou mudanças no decorrer do tempo, de forma a coordenar e organizar a vida social".

Esclareça-se que a regulação brasileira do mercado segurador é cada vez mais reconhecida e elogiada internacionalmente, por estar adequando o modelo brasileiro aos padrões mais elevados de confiança e solvabilidade.

Há que se ter em mente também que o Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP e a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP já dispõem, no âmbito de suas competências, através da Resolução CNSP nº 321/2015 e da Circular Susep nº 517/2015, respectivamente, sobre provisões técnicas, solvência de risco, capital, entre outros, alcançando a mesma finalidade do PL em comento.

Marco Pontes, membro da comissão de ética do Instituto Brasileiro de Atuária e diretor da LGP Consultoria, destaca que, "a iniciativa da SUSEP coloca de vez a legislação brasileira alinhada com as melhores práticas internacionais de gestão de risco, fato determinante que contribuirá, indubitavelmente, para melhorar a eficiência da gestão de risco e da governança corporativa das entidades por ela supervisionadas."

O conjunto de normas implantado pelos agentes reguladores coloca o mercado de seguros do Brasil em nível mundial, alinhado aos princípios gerais do regime de solvência II, que tem origem na União Europeia e consiste em mecanismo de regras de capital baseado em risco, com o principal objetivo de garantir e salvaguardar os direitos dos segurados.

De igual modo, a Delloite Brasil Soluções afirma que:

"Solvência II é o regime votado pelo Parlamento Europeu para todas as seguradoras e resseguradoras da União Europeia, cobrindo também as operações de seguros das bancassurers, instituições bancárias que também oferecem serviços de seguros. O Brasil é um dos países que

está acompanhando estas tendências para aprimorar as práticas de controle e gestão de riscos das seguradoras que atuam no País."

Para a garantia da solvência, as seguradoras atendem, sob pena de sanções, rigorosas e diversas exigências que comprovam a sua capacidade econômica de solvabilidade.

Entre os métodos de solvência das sociedades seguradoras exigidos pela Susep, destaca-se a exigência de capital mínimo requerido pelo CNSP, que nos termos da Resolução CNSP nº 321/2015, compreende o total que a supervisionada deverá manter para operar, sendo equivalente ao maior valor entre o capital base e o capital de risco.

O cálculo de solvência, que corresponde à suficiência do patrimônio líquido ajustado em relação ao montante igual ou superior a 0,20 vezes do total da receita líquida de prêmios emitidos nos últimos 12 meses, ou 0,33 vezes a média anual dos sinistros retidos nos últimos 36 meses, deve ser preparado mensalmente pelas sociedades seguradoras e enviado à aprovação da Susep.

Na mesma linha corre o patrimônio líquido ajustado (PLA), que corresponde ao patrimônio líquido ou social contábil ajustado por adições ou exclusões a fim de apurar mais qualitativa e estritamente os recursos disponíveis que possibilitem às sociedades seguradoras, de capitalização, às entidades abertas de previdência complementar e aos resseguradores executarem suas atividades diante de oscilações e situações adversas, de forma a resguardar a solvência.

Vale destacar 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, e sim a procedimento especial de liquidação extrajudicial regulado pela SUSEP.

Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 73/66, recepcionado pela Constituição Federal, disciplina, por ser lei especial, o encerramento das atividades das seguradoras, entidades abertas de previdência complementar e sociedades de capitalização. Nesse sentido, assevera o artigo 26 da referida norma, *in verbis*:

"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."

Corroborando esse entendimento, mais adiante, o Decreto-Lei nº 73/66, dedica todo o capítulo IX à liquidação das sociedades seguradoras.

Há que se ressaltar também que, ao instituir o Fundo de Proteção do Consumidor de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização - FPC, a proposição altera a ordem de classificação dos créditos estabelecida no art. 56 da 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, na forma abaixo transcrita:

“Art. 56. A classificação dos créditos na Liquidação Extrajudicial obedecerá aos comandos previstos nos incisos do art. 83 da Lei n.º 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, e suas alterações, observando a seguinte ordem:

I - os créditos derivados da legislação do trabalho, limitados a cento e cinquenta salários-mínimos por credor, e os decorrentes de acidentes de trabalho;

II - créditos com garantia real até o limite do valor do bem gravado;

III - créditos tributários, independentemente da sua natureza e tempo de constituição, excetuadas as multas tributárias;

IV - créditos com privilégio especial, assim definidos na legislação civil e comercial, bem como aqueles a cujos titulares a lei confira o direito de retenção sobre a coisa dada em garantia;”

Desse modo, percebe-se que a alteração proposta pela proposição configura renúncia de receita pública, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, abaixo transcrito:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - 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.

§ 1º A renúncia compreende 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.”
(grifou-se)

Ademais, o art. 11 do PL nº 3498/2008 institui isenção do imposto de renda para o FPC, o que também implica em uma ação típica de renúncia de receita por parte da Administração Pública. Apesar disso, a proposição não estabelece qualquer contrapartida à renúncia de receita proposta pelo PL, descumprindo o disposto nos incisos I e II do acima transcrito artigo 14 da LRF.

Vale ainda destacar que, no mesmo sentido da LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 - LDO/2017 (Lei nº 13.408, de 26/12/2016), em seu art. 117, estabelece que:

Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições

constitucionais e legais que regem a matéria.

(...)

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

(...)

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.”

(grifou-se)

Tais fatos configuram clara violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo esta Comissão, consequentemente, aplicar o disposto na Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual:

“É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.”

Apesar do flagrante descumprimento orçamentário e financeiro presente na proposição, conforme exposto, caso o Poder Legislativo entenda como necessário a aprovação de medidas de fortalecimento do Sistema Nacional de Seguros Privados, seria de bom alvitre encontrar-se iniciativa com melhor relação custo/benefício, como por exemplo, a ampliação do escopo de segurança do aparato legal que prevê a “blindagem” de alguns produtos desses segmentos.

O cumprimento desse objetivo será mais bem atendido com a afetação dos ativos garantidores das reservas técnicas, provisões e fundos a um destino único e específico, o de buscar dar cumprimento às obrigações assumidas perante os segurados, participantes, beneficiários, assistidos e detentores de títulos de capitalização, como pretende o Projeto de Lei Complementar nº 220/2016, apresentado pela Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

Isso porque, ao contrário do Fundo de Proteção do Consumidor de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização, o patrimônio de afetação possui grande amplitude legal e baixíssimo custo de implantação. Valendo destacar que o patrimônio de afetação alcançaria provisões técnicas de toda ordem, seja no período de acumulação ou de renda, como alias pretende o PLP nº 220/2016.

Assim, melhor seria a aprovação do PLP nº 220/2016, uma vez que tal proposição se mostra mais completa na proteção do consumidor, bem como mais adequada para servir como complemento às atuais regras protetivas já em vigor.

Portanto, apesar dos nobres propósitos que nortearam a elaboração do Projeto de Lei, não pode o mesmo ser considerado adequado e compatível sob a ótica da adequação orçamentária e financeira.

Deste modo, fica prejudicado o exame quanto ao mérito na Comissão de Finanças e Tributação, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna – CFT.

Por todo o exposto, voto pela **incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei 3.498, de 2008.**

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2017.

Deputado Lucas Vergílio
Relator