

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6, DE 2019

Dê-se ao § 15, do art. 40, da Constituição Federal, contido no art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, a seguinte redação:

EMENDA MODIFICATIVA **80**  
(Deputado Mauro Benevides Filho e outros)

Art.1º Dê-se ao § 15, do art. 40, da Constituição Federal, contido no art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, a seguinte redação:

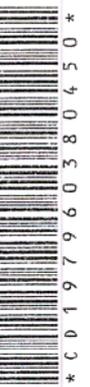
Art.

40. ....

§ 15. *O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, devendo ser garantida a transferência de risco.*

**JUSTIFICAÇÃO**

Ao final do ano de 1998, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíssem o regime de previdência complementar para os seus respectivos



servidores titulares de cargo efetivo, passaram a ter a possibilidade de fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata o artigo 40 da Constituição Federal, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social<sup>1</sup>.

Registre-se, por ser pertinente, que a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, determinou que aquele regime de previdência complementar somente poderia ser instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo e por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública<sup>2</sup>.

E, principalmente, com o advento da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, que autorizou a criação de entidades fechadas de previdência complementar para os servidores públicos federais dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o que se observou foi a reprodução daquela iniciativa pelos Estados e, em menor escala, pelos Municípios.

Importante reconhecer que, inegavelmente, aquelas medidas em muito contribuíram para evitar que os hoje vultosos e crescentes *déficits* dos Regimes Próprios de Previdência Social fossem ainda maiores, inviabilizando a própria sobrevivência daqueles regimes.

Cumprido frisar que, atualmente, no âmbito da União, temos o FUNPRESP-EXE e o FUNPRESP-JUD em pleno e satisfatório funcionamento, administrando, com transparência e eficiência, os planos de benefícios dos servidores públicos federais.

---

<sup>1</sup> § 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

<sup>2</sup> § 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.



A título de ilustração, no final de 2017, o FUNPRESP-EXE já tinha 54.206 participantes inscritos no seu plano de benefícios (um crescimento de 47% em relação ao ano de 2016) com o patrimônio de R\$ 714,8 milhões (no exercício de 2017, a rentabilidade consolidada dos planos de benefícios administrados pela Fundação foi de 10,82%, superando o índice de referência dos planos – IPCA + 4% - que apresentou uma variação acumulada de 7,07% no mesmo período)<sup>3</sup>.

Já o FUNPRESP-JUD, ao final daquele mesmo exercício, possuía 9.455 participantes inscritos no seu plano de benefícios, que detinha um patrimônio de R\$ 160 milhões (no exercício de 2017, a rentabilidade foi de 10,91%)<sup>4</sup>.

Feitos estes necessários registros que comprovam a consolidação e o sucesso do atual modelo, passa-se à análise da proposta contida na Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019 (PEC 6/2019), mais precisamente, de mudança na redação do § 15, do art. 40 da Carta Magna.

Antes, porém, merece destaque positivo a proposta apresentada pela PEC 6/2019, de alteração do § 14, daquele mesmo art. 40, para tornar obrigatória (hoje é facultativa), no prazo de máximo de dois anos, a instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos de todos os entes federativos (União, Estados e Municípios), o que, além de aumentar ainda mais a importância daquele regime, impõe um imprescindível cuidado, por parte dos legisladores, no tratamento da matéria, a fim de não colocar em risco o futuro daqueles milhões de brasileiros e dos seus familiares.

Eis o teor da redação do § 15, do art. 40, proposta na PEC 6/2019:

*“§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, que oferecerá aos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, observado o disposto no art.*

<sup>3</sup> Fonte: Relatório Anual de Informações 2017, disponibilizado no sítio eletrônico do FUNPRESP-EXE ([https://www.funpresp.com.br/transparencia/transparencia/relatorio-anual/relatorio-anual-de-informacoes-2017/RA%202017-2018%20%20otimizado.pdf/at\\_download/file](https://www.funpresp.com.br/transparencia/transparencia/relatorio-anual/relatorio-anual-de-informacoes-2017/RA%202017-2018%20%20otimizado.pdf/at_download/file) )

<sup>4</sup> Fonte: Relatório Anual de Informações 2017, disponibilizado no sítio eletrônico do FUNPRESP-JUD (<https://www.funpresjud.com.br/quem-somos/transparencia/relatorios/> )



*202 e que poderá autorizar o patrocínio de plano administrado por entidade fechada de previdência complementar instituída pelo ente federativo, bem como, por meio de licitação, o patrocínio de plano administrado por entidade fechada de previdência complementar não instituída pelo ente federativo ou por entidade aberta de previdência complementar”.*

Da análise comparativa daquela proposta com a atual redação do § 15 do art. 40, observam-se as seguintes mudanças:

- (i) Suprimir que a entidade fechada de previdência complementar tenha natureza pública;
- (ii) permitir que, além de ser ofertado por entidade fechada de previdência complementar (EFPC) criada pelo próprio ente federativo, o plano possa ser oferecido, também, mediante prévia licitação, por EFPC instituída por outro ente, ou por qualquer EFPC, ou ainda, entidade aberta de previdência complementar (EAPC).

Embora, a princípio, possa parecer salutar o objetivo perseguido pela PEC 6/2019 naquele ponto, na realidade, caso seja aprovada na forma proposta, certamente, conforme se demonstrará a seguir, indesejáveis distorções ocorrerão, impactando, negativamente, nos valores dos benefícios dos servidores públicos.

Antes de mais nada, faz-se necessário frisar que uma das principais, dentre várias diferenças existentes entre as entidades fechadas de previdência complementar (EFPC) e as entidades abertas de previdência complementar (EAPC), é o **fim lucrativo**.

As entidades fechadas de previdência complementar, até por força da condição imposta pelo artigo 31, § 1º, da Lei Complementar nº 109/01, de 29 de maio de 2001, não possuem finalidade lucrativa:

*“Art. 31 – As entidades fechadas são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente:*



*I – aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados patrocinadores; e*

*II – aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores.*

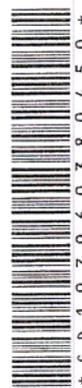
§ 1 – As entidades fechadas organizar-se-ão sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos”. (Os grifos são da reprodução.)

Ressalte-se, ainda, que as contribuições cobradas pelas entidades fechadas de previdência complementar dos seus participantes e patrocinadores são fixadas dentro do que é considerado estritamente necessário, de acordo com as regras legais e cálculos elaborados pelo atuário (profissional a quem incumbe a obrigação legal de determinar o custeio necessário para fazer frente aos compromissos assumidos pelas Entidades) para custear, exclusivamente, as obrigações previstas no seu Regulamento. Neste sentido, prelecionam os artigos 18 e 19, da Lei Complementar nº 109, de 29/05/2001:

*“Art. 18. O plano de custeio, com periodicidade mínima anual, estabelecerá o nível de contribuição necessário à constituição das reservas garantidoras de benefícios, fundos, provisões e à cobertura das demais despesas, em conformidade com os critérios fixados pelo órgão regulador e fiscalizador.*

*§ 1º. O regime financeiro de capitalização é obrigatório para os benefícios de pagamento em prestações que sejam programadas e continuadas.*

*§ 2º. Observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, o cálculo das reservas técnicas atenderá a peculiaridade de cada plano de benefícios e deverá estar expresso em nota técnica atuarial, de apresentação obrigatória, incluindo as hipóteses utilizadas, que deverão guardar relação com as características da massa e da atividade desenvolvida pelo patrocinador ou instituidor.*



*§ 3º. As reservas técnicas, provisões e fundos de cada plano de benefícios e os exigíveis a qualquer título deverão atender permanentemente à cobertura integral dos compromissos assumidos pelo plano de benefícios, ressalvadas excepcionalidades definidas pelo órgão regulador e fiscalizador.*

*(...)*

*Art.19. As contribuições destinadas à constituição de reservas técnicas terão como finalidade prover o pagamento de benefícios de caráter previdenciário, observadas as especificidades previstas nesta Lei Complementar.”*

Já as entidades abertas de previdência complementar, de acordo com o disposto no art. 36, da Lei Complementar nº 109/2001, são constituídas sob a forma de sociedades anônimas e, como tal, por óbvio, possuem finalidade lucrativa:

*“Art. 36. As entidades abertas são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas”.*

Dessa forma, enquanto a EAPC (bancos e seguradoras) tem fins lucrativos e, portanto, parte dos valores das contribuições vertidas e dos resultados obtidos das aplicações dos recursos dos planos de benefícios é destinada para os seus sócios e/ou acionistas, nas EFPC, a ausência daquela finalidade faz com que todo e qualquer ganho obtido nos investimentos sejam integralmente revertidos para o próprio plano e, conseqüentemente, em benefício dos seus participantes e assistidos.

Apesar daquela diferença já ser suficiente para apontar, de maneira insofismável, que, sob o prisma dos interesses, exclusivamente, dos participantes e assistidos, a oferta do plano de benefícios pela EFPC é muito mais vantajosa do que seria por uma EAPC (bancos e seguradoras), o que se observa é que o mecanismo de “licitação” proposto poderá ensejar gravíssimas distorções no resultado final daquele processo.



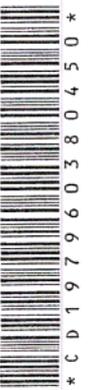
Explica-se.

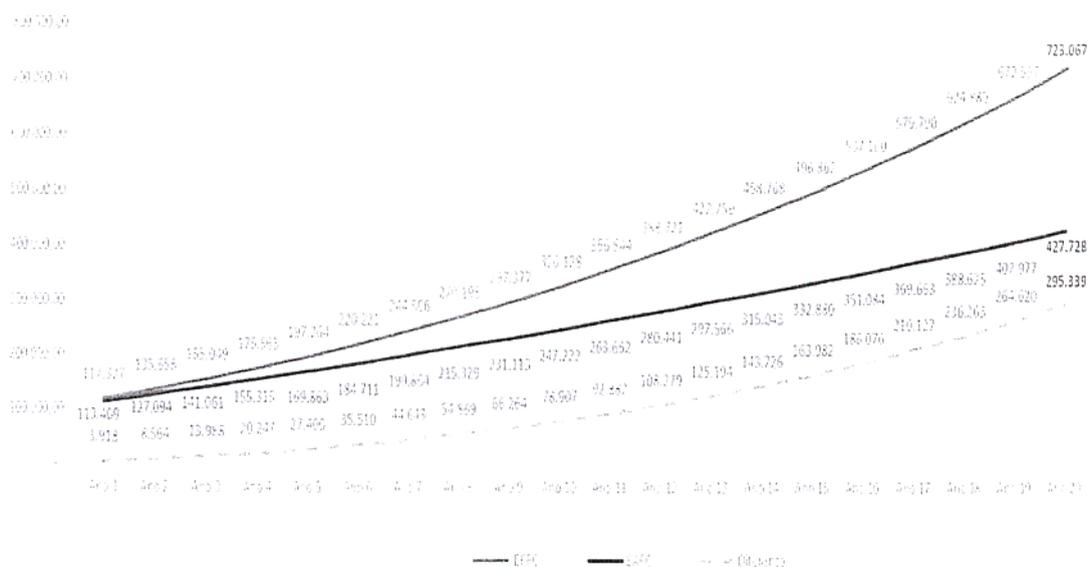
Normalmente, um dos fatores mais preponderante de um processo licitatório é o “preço”. Na esfera da previdência complementar, a princípio, o “melhor” preço poderia ser definido em função das taxas de carregamento e de administração propostas.

No entanto, enquanto para as EFPC aquele custeio administrativo se faz imprescindível para o seu funcionamento (até porque, conforme o já salientado, todos os resultados das suas aplicações são revertidos para o próprio plano de benefícios), para as EAPC (bancos e seguradoras), aquele custeio direto poderá ser, até mesmo, dispensado, tendo em vista que os seus ganhos são obtidos, principalmente, na cobrança, a *posteriori*, de taxas de administração cobradas nos investimentos realizados, normalmente, em produtos das instituições financeiras que fazem parte do seu conglomerado empresarial.

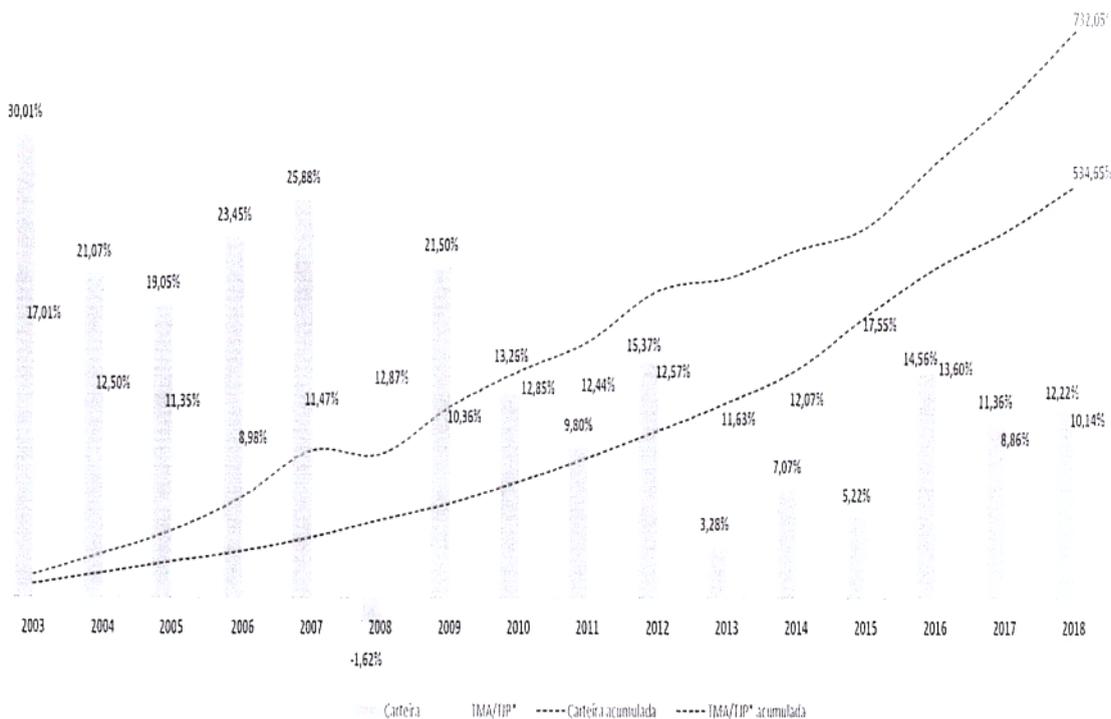
Assim, um processo licitatório calcado naquela equivocada premissa de “preço”, provavelmente, terá, ao seu final, como vencedora do certame, uma EAPC (bancos e seguradoras) que, apesar de cobrar uma taxa menor de carregamento e/ou administração, certamente, entregará, pelas razões acima expostas (cobrança de taxas de administração sobre os investimentos e a distribuição de lucro) um benefício muito menor aos participantes/servidores públicos. Vale lembrar que, conforme preceitua o próprio § 15, do art. 40, da PEC 6/2019, aqueles planos de benefícios somente poderão ser estruturados na modalidade de contribuição definida, na qual o valor do benefício dependerá, fundamentalmente, da rentabilidade obtida nos investimentos realizados.

Com o objetivo de comprovar aquela assertiva, exemplificamos a seguinte situação hipotética: partindo de saldo inicial de R\$ 100 mil e considerando contribuições mensais de R\$ 937<sup>1</sup>, aplicados à taxa média<sup>2</sup> de rentabilidade<sup>3</sup> real (descontada a inflação) de 0,47% (EFPC) e 0,17% (EAPC), o servidor público acumularia, na previdência fechada, o saldo de R\$ 723 mil e, na previdência aberta, o saldo de R\$ 428 mil – ou seja, o saldo acumulado em entidade aberta seria 41% inferior ao acumulado em entidade fechada, com perda real de patrimônio acumulado para o participante do plano.





- 1 Média das contribuições de atuais participantes e patrocinadoras de EFPC – ano base: 2018
- 2 Taxa média obtida no histórico de 10 anos.
- 3 Rentabilidade das EFPC nos últimos 15 anos (ver abaixo):



Fonte: Consolidado Estatístico – Abrapp  
 TMA – Taxa Máxima Atuarial (até dez/2014) – de acordo com as premissas previstas na Resolução CNPC nº 09/2012. TJP – Taxa de Juros Padrão – 2015: INPC + limite superior de 5,65% a.a. considerando 10 anos – de acordo com a IN nº 19/2015 e Portaria Previc nº



197/2015 até dez/2015; 2016: INPC + limite superior de 6,59% a.a. considerando 10 anos – de acordo com a Portaria Previc nº 186/2016; 2017: INPC + limite superior de 6,66% a.a. considerando 10 anos – de acordo com a Portaria Previc nº 375/2017); 2018: INPC + limite superior de 6,39% a.a. considerando 10 anos – de acordo com a Portaria Previc nº 363/2018.

Dessa forma, conclui-se que, na realidade, restará totalmente frustrado o objetivo almejado, com a eventual abertura para a competição com a participação das entidades abertas de previdência complementar, já que, repita-se, os planos serão, certamente, mais caros para servidores e governo e os benefícios menores aos participantes.

Ainda que a fundamentação acima seja suficiente para fulminar o argumento de defesa da concorrência, outro, não menos relevante, também derruba aquela premissa falaciosa, qual seja, os planos meramente financeiros administrados pelas EAPC (bancos e seguradoras), de curto prazo, ainda hoje no Brasil são favorecidos por regras legais, a começar pela tributação. Vale lembrar que um dos princípios basilares da licitação é o da isonomia, que assegura a todos os concorrentes a igualdade de condições.

Entendemos, ainda, que, além de não ser meritória, naquele ponto, a PEC 6/2019 também é inconstitucional.

O art. 202 da Constituição Federal, que não foi objeto de qualquer alteração e que, inclusive, é expressamente mencionado no corpo do próprio § 15 da PEC 6/2019, é claro, ao determinar, no seu § 4º, que a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas, direta ou indiretamente, **somente poderão patrocinar planos operados por entidades fechadas de previdência privada:**

*“§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada”.*



Além disso, o § 6º, daquele mesmo dispositivo constitucional (art. 202), impõe a obrigatoriedade de inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão (diretoria e conselhos) das entidades que operam os seus planos de benefícios (no caso, as entidades fechadas de previdência complementar) em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação:

*“§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação”.*

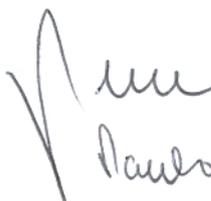
Frise-se que a Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, garante aos participantes e assistidos uma representação paritária nos Conselhos Deliberativo e Fiscal, por meio de eleições diretas, modalidade saudável de governança democrática, que se mostra completamente incompatível com a estrutura de gestão das entidades abertas de previdência complementar.

Sublinhe-se que a questão apontada no último parágrafo acima é relevante, também, para a avaliação negativa do próprio mérito da proposta contida na PEC 6/2019.

Essas são, em suma, as razões que nos levam a propor a presente e importante alteração na PEC 6/2019.

Sala de Sessões, de abril de 2019.

Deputado Mauro Benevides Filho

  
Paulo Teixeira - PT/SP

