



Comitê Nacional
em Defesa das
Empresas Públicas

NOTA TÉCNICA

Assunto: Resolução nº 25, de 6 de dezembro de 2018 da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), que “estabelece diretrizes e parâmetros para as empresas estatais federais quanto ao patrocínio de planos de benefícios de previdência complementar”.

1. Introdução

Solicita o Comitê Nacional em Defesa das Empresas Públicas o exame do conteúdo e impactos da Resolução nº 25, de 6 de dezembro de 2018 da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), que “estabelece diretrizes e parâmetros para as empresas estatais federais quanto ao patrocínio de planos de benefícios de previdência complementar”.

Trata-se de resolução editada com fundamento no disposto no art. 3º, I, “b” e “d” do Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007, que atribuem a essa Comissão a competência para “aprovar diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária da União nas empresas estatais federais”, com vistas à “promoção da eficiência na gestão, inclusive quanto à adoção das melhores práticas de governança corporativa” e “atuação das empresas estatais federais na condição de patrocinadoras de planos de benefícios administrados por entidades fechadas de previdência complementar”.

É, ainda, a segunda resolução adotada pela CGPAR relacionada a previdência complementar de empregados de estatais. A Resolução CGPAR nº 9, de 10.05.2016, dispôs sobre a auditoria interna periódica sobre as atividades da entidade fechada de previdência complementar que administra plano de benefícios da estatal, prevendo que os Conselhos de Administração das empresas estatais federais deverão solicitar auditoria interna periódica sobre as atividades da entidade fechada de previdência complementar que administra plano

de benefícios da estatal, com destaque para: a) política de investimentos e sua gestão; b) processos de concessão de benefícios; c) **metodologia utilizada no cálculo atuarial, custeio, consistência do cadastro e aderência das hipóteses**; d) procedimentos e controles vinculados à gestão administrativa e financeira da entidade; e) despesas administrativas; f) estrutura de governança e de controles internos da entidade; e g) recolhimento das contribuições dos patrocinadores e participantes em relação ao previsto no plano de custeio.

O objetivo primordial da nova Resolução é, contudo, a redução da despesa com o custeio de planos de previdência complementar e a sua adequação ao disposto no art. 202 da Constituição Federal e nas Leis Complementares 108 e 109, de 1999.

2. O conteúdo da Resolução 25/2018

A Resolução nº 25, de 2018, publicada no DOU de 7 de dezembro de 2018, é composta por 9 artigos, a seguir resumidos:

- **art. 1º**: define o escopo da norma (estabelecer diretrizes e parâmetros para as empresas estatais federais quanto ao patrocínio de planos de benefícios de previdência complementar.”
- **art. 2º**: estabelece as definições aplicáveis ao tema, destacando-se as definições de:
 - a) “**contribuição normal**”, que é a contribuição de caráter contratual, definida anualmente no plano de custeio, e destinada à constituição de reservas que terão como finalidade prover o pagamento de benefícios previdenciários previstos no regulamento do plano;
 - b) “**índice do plano**”, o índice econômico utilizado para corrigir monetariamente os benefícios e outros valores estabelecidos no regulamento do plano de benefícios;
 - c) “**plano de benefício definido**”, aquele cujos benefícios programados têm seu valor ou nível previamente estabelecidos, sendo o custeio determinado atuarialmente, de forma a assegurar sua concessão e manutenção;
 - d) “**plano de benefícios saldado**”, o plano fechado a novas adesões e que teve o valor dos benefícios proporcionalizado pelo que foi acumulado em favor dos participantes ao longo do período contributivo até a data do saldamento;
 - e) “**plano de contribuição definida**”, aquele cujos benefícios programados têm seu valor permanentemente ajustado ao saldo de conta mantido em favor do participante, inclusive na fase de percepção de benefícios, considerando o resultado líquido de sua aplicação, os valores aportados e os benefícios pagos;
 - f) “**salário de participação**” o valor adotado como base para o cálculo da contribuição normal do participante e da patrocinadora, correspondente à soma das verbas remuneratórias recebidas pelo participante e estabelecidas no regulamento do plano; e
 - g) “**transferência de gerenciamento de planos**”, a operação que consiste na transferência de gestão de um plano de benefícios de uma entidade fechada de previdência complementar para outra, mantidos os mesmos patrocinadores, e abrangendo a totalidade dos seus participantes e assistidos e integralidade de seus ativos e passivos, incluindo os direitos e obrigações previstas no regulamento do plano de benefícios.
 - h) define o artigo, ainda, no parágrafo único, que “**a contribuição normal da patrocinadora não poderá exceder à do participante**”, conforme estabelece o § 3º do art. 202 da Constituição.

- **Art. 3º:** determina que o patrocínio de novos planos de benefícios de previdência complementar pelas empresas estatais federais deverá se dar **exclusivamente** na modalidade de contribuição definida.

- **Art. 4º:** obriga as empresas estatais federais que patrocinem planos de benefícios de previdência complementar estruturados na modalidade de benefício definido a submeter à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, em até doze meses, proposta de alteração nos regulamentos destes planos de benefícios. Essas alterações serão aplicadas a todos os participantes da EFPC, observado o direito acumulado de cada participante, e deverão contemplar obrigatoriamente:

a) o **fechamento do plano** a novas adesões;

b) a **exclusão** de dispositivos que indiquem **percentuais de contribuição** para custeio dos planos de benefícios e que estejam incorporados aos seus regulamentos;

c) a **adoção da média** de, no mínimo, os últimos **trinta e seis salários de participação** como a base para o cálculo do salário real de benefício da complementação/suplementação de aposentadoria por tempo de contribuição/serviço;

d) a adoção de **teto para salário de participação** não superior à maior remuneração de cargo não estatutário da empresa patrocinadora;

e) a **desvinculação do reajuste dos benefícios dos assistidos do reajuste concedido pelo patrocinador aos seus empregados**;

f) a **vinculação do reajuste** dos benefícios dos assistidos ao índice do plano; g) a **desvinculação dos valores** de complementações/suplementações de aposentadorias do valor do benefício pago pelo RGPS; e

g) a vinculação dos valores de complementações/suplementações de aposentadorias a valor de RGPS hipotético. Antes de submetidas à SEST essas alterações deverão ter sido aprovadas na governança interna da EFPC, ou seja, pelos seus órgãos deliberativos (Diretoria e Conselho Deliberativo).

Essas diretrizes não se aplicam aos planos de benefícios estruturados na modalidade de benefício definido e que **estejam saldados**¹ ou em **liquidação extrajudicial** na data de entrada em vigor desta Resolução.

- **Art. 5º:** estabelece que o percentual máximo de contribuição normal do patrocinador **para novos planos de benefícios** será de 8,5% (oito e meio por cento) da folha de salário de participação.

- **Art. 6º:** determina que a cada dois anos as empresas estatais federais patrocinadoras de planos de benefícios deverão **avaliar a economicidade** de manutenção do patrocínio dos planos de benefícios nas entidades fechadas que os administram. Em caso de ser verificada a “não economicidade” de manutenção da administração do plano na entidade fechada, a Diretoria Executiva da empresa estatal deverá propor ao Conselho de Administração a “transferência de gerenciamento”, ou seja, a **transferência de gestão do plano de benefícios para outra EFPC**.

- **Art. 7º:** atribui à Auditoria Interna das empresas estatais federais e os órgãos de controle e fiscalização da Administração Pública federal a responsabilidade pela verificação quanto à observância da Resolução.

¹ Conforme definido no art. 2º, o “saldamento” do plano implica não seu fechamento a novas adesões e as suas reservas já estão dimensionadas para o pagamento de benefícios proporcionais ao que foi acumulado pelo participante até a data do saldamento. Não há, portanto, nem contribuição, nem continuidade de acumulação de direitos nesse caso, ou seja, é um plano em extinção.

- **Art. 8º:** atribui à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais autorização para editar normas complementares.

3. Análise

A Resolução nº 25, de 2018, segue o mesmo caminho e objetivos da Resolução nº 23, de 2018, que estabeleceu diretrizes para os planos de assistência à saúde das estatais federais.

Vale lembrar, preliminarmente, que naquele caso, a Resolução 23/2018, sob pretexto de estabelecer diretrizes e parâmetros para o custeio das empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde aos empregados”, fixou regramentos igualmente restritivos quanto ao custeio e à própria forma de estruturação de planos de saúde, o que levou a questionamentos de sua validade por meio de ação civil pública promovida pela Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil – ANABB e pela Associação dos Aposentados e Funcionários do Banco do Brasil – AAFBB (Ação Civil Coletiva nº 1017666-84.2018.4.01.3400). Em 5 de outubro de 2018, o Desembargador Federal JIRAIR ARAM MEGUERIAN proferiu, em sede de agravo de instrumento na referida ACP, decisão em que afirma:

“14. Nada obstante o quanto consignado pela d. magistrada de primeiro grau, tenho por relevante a alegação dos agravantes de que a Resolução 23/2018, ao dispor acerca da participação das empresas estatais federais no custeio do benefício de assistência à saúde, vai além de sua atribuição de estabelecer diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária da União nas empresas estatais federais. Suprime, em verdade, direitos dos funcionários beneficiários de assistência à saúde, inclusive no que se refere, aparentemente, aos aposentados, indo além, em princípio, do que lhe permite a respectiva legislação de criação.”

Assim como naquele caso, a Resolução nº 25, de 2018, *exorbita* das possibilidades de normatização, por ato de uma comissão interministerial composta por três ministros de Estado, de questões relativas a direitos dos empregados de empresas estatais, bem assim os que se acham em gozo de benefícios de previdência complementar.

Da mesma forma verificada na Resolução 23/2018, a fixação de obrigatoriedades e regramentos específicos sobre planos de benefícios de EFPC patrocinadas por empresas estatais está **além** do que prevê o Decreto 6.021, de 2007, quando define que compete à CGPAR estabelecer *diretrizes e estratégias* relacionadas à “atuação das empresas estatais federais na condição de patrocinadoras de planos de benefícios administrados por entidades fechadas de previdência complementar”.

A legislação de regência do tema é bastante esclarecedora quanto aos limites a serem observados.

Com fundamento no art. 202 da Carta Magna, com a redação dada pela EC 20, de 1998, as empresas estatais foram obrigadas a passar a observar a exigência de paridade

entre a contribuição da patrocinadora e a contribuição do segurado. Esse comando teve aplicação a partir de dezembro de 2000, e, com a publicação das Leis Complementares nº 108 e 109, de 1999, o tema passou a ter uma disciplina exaustiva, no âmbito infraconstitucional, a ser complementada pela atuação de órgãos regulador e fiscalizador, com competências para estabelecer a normatização, coordenação, supervisão, fiscalização e controle das atividades das entidades de previdência complementar.

O art. 6º da EC 20 estabeleceu prazo de dois anos, encerrado em dezembro de 2000, para que as EFPC patrocinadas por empresas públicas e sociedades de economia mista promovessem a revisão de seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos. Para cumprimento dessa norma constitucional, o antigo Conselho de Gestão da Previdência Complementar editou a Resolução nº 1, de 20 de dezembro de 2000.

A Lei Complementar 108, em especial, fixou regras específicas para disciplinar a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de entidades fechadas de previdência complementar, e suas respectivas entidades fechadas, e criou, no âmbito dessas EFPC, instrumentos para coibir a aprovação de planos sem a participação do Poder Executivo.

Veja-se, por exemplo, o art. 4º da LPC 108:

“Nas sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, a proposta de instituição de plano de benefícios ou adesão a plano de benefícios em execução será submetida ao órgão fiscalizador, acompanhada de manifestação favorável do órgão responsável pela supervisão, pela coordenação e pelo controle do patrocinador.”

Assim, ao submeter um plano de benefícios ao órgão fiscalizador, para aprovação, ou mesmo a alterações no plano de benefícios que impliquem elevação da contribuição de patrocinadores, eles deverão, antes, ter sido objeto e manifestação favorável do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a quem cabe o papel de supervisionar e coordenar as empresas estatais.

No art. 8º, a LCP 108 prevê que “a administração e execução dos planos de benefícios compete às entidades fechadas de previdência complementar”, e que a estrutura organizacional dessas EFPC é constituída de conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria-executiva. Na forma do art. 10, o conselho deliberativo, órgão máximo da estrutura organizacional, é responsável pela definição da política geral de administração da entidade e de seus planos de benefícios. Esse conselho é integrado por até seis membros, com representação paritária entre participantes e assistidos e patrocinadores, cabendo a estes a indicação do conselheiro presidente, que terá, além do seu, o voto de qualidade.

Ao conselho deliberativo, segundo o art. 13 da LCP 108, compete, em especial, a definição da política geral de administração da entidade e de seus planos de benefícios; a

alteração de estatuto e regulamentos dos planos de benefícios, bem como a implantação e a extinção deles e a retirada de patrocinador; e a gestão de investimentos e plano de aplicação de recursos.

A Lei Complementar nº 109, de 2001, estabelece as regras gerais do regime de previdência complementar. Em seu art. 1º, estabelece que o regime de previdência privada, de caráter complementar, é organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, e tem caráter facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício, nos termos do caput do art. 202 da Constituição Federal.

O regime de previdência complementar é operado por entidades de previdência complementar, cujo objetivo principal é instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário. Cabe ao Estado, porém, formular a política de previdência complementar e disciplinar, coordenar e supervisionar as atividades reguladas, compatibilizando-as com as políticas previdenciária e de desenvolvimento social e econômico-financeiro, e determinar padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios, isoladamente, e de cada entidade de previdência complementar, no conjunto de suas atividades, bem como assegurar aos participantes e assistidos o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos de benefícios, fiscalizar as entidades de previdência complementar, suas operações e aplicar penalidades; e proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios.

A LCP 109, como regra geral do setor, dispõe tanto sobre as entidades de previdência complementar fechadas quanto as abertas.

Assim, a EFPC é entidade de direito privado, regida por lei própria (LCP 109), e que, em seu relacionamento com o patrocinador, sendo ele empresa estatal, rege-se pela LCP 18 e pela LCP 109, ou seja, não está “subordinada” ao patrocinador, embora a lei assegure ao patrocinador prerrogativas especiais, como a indicação do presidente do conselho deliberativo e seu “voto de qualidade”;

Para além da atuação desse conselho, destaca-se o papel do Conselho Nacional de Previdência Complementar, vinculado atualmente ao Ministério da Fazenda, composto por 5 representantes do Governo e 3 representantes indicados, respectivamente, a) pelas entidades fechadas de previdência complementar; b) pelos patrocinadores e instituidores; e c) pelos participantes e assistidos. A esse órgão, nos termos da Lei nº 12.154, de 23.12.2009, compete exercer a função de órgão regulador do regime de previdência complementar operado pelas entidades fechadas de previdência complementar, editando resoluções e fixando a interpretação da legislação a ser aplicada pelas EFPC no exercício de suas atividades.

Ademais, a mesma Lei 12.154 criou a Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC, para atuar como entidade de fiscalização e de supervisão das atividades das entidades fechadas de previdência complementar e de execução das políticas para o regime de previdência complementar operado pelas entidades fechadas de previdência complementar.

Ao detalhar, em norma infralegal, que foge à sua competência, regras objetivas sobre o custeio, organização e vigência de planos de benefícios de EFPC, a CGPAR usurpa, uma vez mais, competências regulatórias e fiscalizatórias, que ultrapassam a fixação de “diretrizes” a serem observadas pelas empresas estatais como patrocinadoras de fundos de pensão.

Veja-se, por exemplo, a obrigatoriedade de que o patrocínio de novos planos de benefícios pelas estatais dar-se-á exclusivamente sob a modalidade de contribuição definida, e que os atuais planos de benefício definido deverão passar, no prazo de **doze meses**, por processo de revisão e alteração, com o fechamento a novas adesões, a exclusão de percentuais de contribuição (que deixarão de constar dos seus regulamentos), a desvinculação entre o reajuste dos assistidos e dos empregados da empresa (fim da paridade), entre outras medidas restritivas,

A Lei faculta ao órgão regulador e fiscalizador normatizar planos de benefícios nas modalidades de **benefício definido, contribuição definida e contribuição variável**, bem como outras formas de planos de benefícios que reflitam a evolução técnica e possibilitem flexibilidade ao regime de previdência complementar. Contudo, interessa-nos, especialmente, a modalidade de contribuição definida, em vista da orientação adotada pela Resolução nº 25.

Para além das vantagens ou desvantagens para empregadores e empregados que essa modalidade pode trazer, a orientação visa concretizar uma política que já vem sendo adotada desde o final dos anos 1990, e que levou a que inúmeras entidades passassem a incentivar a migração de participantes de planos de benefício definido para planos de contribuição definida, inclusive com o apoio do órgão regulador e sob a orientação do extinto Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – CCE.

Essa definição exige que se analise as diferenças entre ambas as modalidades, e as razões que justificam essa orientação, e a própria vedação da modalidade de benefício definido exclusivamente para os fundos de pensão do serviço público (servidores estatutários), nos termos do art. 40, § 15 da Constituição.

Segundo a OCDE, um **plano de contribuição definida (CD)** é aquele onde o plano de benefícios não garante qualquer taxa de retorno ou garantia de benefício, ou assegura a cobertura integral do plano. No caso de um plano CD, não há garantia de um montante específico de benefício na aposentadoria; o participante contribui sob uma determinada alíquota sobre sua renda, e os recursos são investidos em seu nome, mas o montante a ser recebido dependerá do saldo acumulado em sua conta, após ganhos e perdas. Dessa forma, o risco inerente a essa incerteza, se os recursos não forem aplicados adequadamente, ou se a taxa de retorno for inferior ao esperado, recai integralmente sobre o participante.

Já o **plano de benefício definido (BD)** é aquele em que os benefícios são vinculados, através de uma fórmula, aos rendimentos dos membros, duração do vínculo ou outros fatores. Um plano de benefício definido **híbrido ou misto** é aquele em que o benefício

depende de uma taxa de retorno das contribuições, mas onde essa taxa de retorno é especificada nas regras do plano, independente do que seja efetivamente obtido pelos investimentos, ou é calculada com referência ao retorno efetivo, assegurada uma taxa de retorno mínima. Um plano misto pode combinar componentes de contribuição definida e benefício definido. No caso de o plano BD não dispor de recursos para arcar com suas obrigações, podem ser exigidas contribuições adicionais dos participantes patrocinadores, ou reduzidos os valores dos benefícios.

Um plano BD tem como vantagem permitir que o nível de reposição de renda idealizado pelo participante e pelo patrocinador sejam atingidos de maneira mais segura. Já o plano de contribuição definida gera benefícios **inferiores ou superiores** aos esperados, mas não há qualquer segurança num ou noutro sentido. Além disso, o resultado é individualizado, já que depende de uma série de fatores tais como tempo de contribuição, idade na data da aposentadoria, inflação, taxas de juros e resultados dos investimentos.

A maioria dos especialistas considera que um plano BD é mais justo, ao considerar os fatores idade, tempo de serviço e salário, mas reduzindo a importância do salário - que no plano CD é o fator primordial. O plano BD é geralmente estruturado de modo a proporcionar um benefício relacionado ao salário final do participante, assegurando, portanto, um nível adequado de reposição. Já no plano CD o empregado assume o risco da inflação e depende do resultado dos investimentos para preservar o valor dos seus benefícios, produzindo grande incerteza. E, num plano BD, os riscos e resultados dos investimentos são assumidos pelo fundo de pensão (e pelo empregador); no plano CD, o risco é assumido integralmente pelo empregado. Não há nenhuma responsabilidade para os patrocinadores em caso de as reservas do plano não serem suficientes para o pagamento dos benefícios, ou no caso dos benefícios serem menores do que o esperado.

A forma de minimizar o risco é a seleção dos investimentos, a transparência e publicidade da gestão do fundo de reservas e o aumento do nível de informação por parte dos participantes para que possam fazer escolhas adequadas e redirecionar suas opções de investimento - um conjunto de medidas de difícil implementação, mesmo em países que já têm cultura de poupança em fundos de pensão e aplicações financeiras.

Uma outra vantagem do plano BD é articular-se de maneira mais eficiente com um plano básico, também em regime de benefício definido, para assegurar a complementação de renda. O ajuste entre ambos pode ser feito por meio das respectivas alíquotas de contribuição, o que é mais difícil de ser obtido quando se articula um plano CD com o plano básico.

Além disso, um plano CD é na maior parte das vezes mais oneroso, quando os benefícios de risco são cobertos mediante o pagamento de prestações únicas ou mediante portabilidade ou resgate², já que isso reduz o nível das reservas, aumenta os custos e, portanto, onera o conjunto dos participantes, visto que os rendimentos são obtidos pela massa total das reservas aplicadas. Quando o interesse maior do patrocinador é assegurar benefícios de aposentadoria, um plano de BD resulta mais eficaz, já que permite uma alocação mais

² Os institutos da portabilidade, resgate e benefício proporcional diferido serão examinados na página 78.

racional e planejada das reservas. Em consequência, as alíquotas de contribuição de um plano BD podem ser inferiores às de planos CD, quando considerados períodos longos de contribuição, como é típico do serviço público.

As vantagens para o participante num plano CD aparecem de forma mais evidente quando ocorre o desligamento do patrocinador ou *turn over*: Nesse caso, a portabilidade garante ao participante que rompe mais cedo seu vínculo com o patrocinador resultados melhores do que nos planos BD, já que as contribuições para os planos CD são constantes, como percentagem do salário, enquanto nos planos BD elas tendem a aumentar com o tempo. Essa vantagem faz sentido num contexto em que o empregador ou o empregado não têm um compromisso de longo prazo, dando a ambos maior liberdade em caso de ruptura do vínculo empregatício.

Os planos CD têm-se espalhado nos países desenvolvidos e também em outros países. Segundo a OCDE, os investimentos nesses planos representavam em 2015 mais da metade dos fundos em 17 países da OCDE, e em 21 outros países. Contudo, em alguns países, os planos BD são ainda dominantes, como é o caso do Canadá, Suíça e EUA. No Canadá e EUA, respectivamente, 97,5% e 56,0% dos fundos de pensão operavam na modalidade BD puro ou misto³.

Há, portanto, condições históricas e conjunturais muito específicas que explicam o crescimento recente dos planos CD, e não uma assunção de sua superioridade como meio de prover planos de aposentadoria para os trabalhadores e, principalmente, para servidores públicos, uma vez que os incentivos para os entes estatais são bastante distintos daqueles do setor privado.

Inexiste, porém, na legislação aplicável às empresas estatais, qualquer obrigatoriedade nesse sentido, ou seja, as EFPC podem oferecer qualquer das modalidades admitidas, desde que os planos de benefícios sejam aprovados pela PREVIC, e que estejam, para tanto, de acordo com a regulação da modalidade do plano.

Outro aspecto relevante diz respeito à limitação de alíquota máxima de custeio do plano de benefícios, para os novos planos de benefício a serem instituídos, que é fixada em no máximo 8,5% do salário de participação.

Essa é a mesma alíquota que foi fixada pela Lei nº 12.618, de 30.04.2012, que autorizou a instituição da FUNPRESP-EXE e FUNPRESP-JUD, e do plano de previdência complementar dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

Assim, a Resolução nº 25 adota, *mimeticamente*, para todas as estatais, o mesmo limite de custeio, que implica que, com a paridade obrigatória fixada pela EC 20/98, na nova redação dada ao art. 202, § 3º da CF, em uma alíquota normal total máxima de 17%.

³ OECD Pension Markets in Focus No.13, 2016.

Contudo, essa alíquota não está demonstrada, matematicamente, ou atuarialmente, como a alíquota necessária, ou como a melhor alternativa possível à luz ao perfil do quadro de empregados, ou mesmo atuarialmente, mas, meramente, definida *por norma infralegal*, no caso das empresas estatais, como um simples meio de reduzir a autonomia das EFPC e de suas patrocinadoras ao definir o percentual de contribuição necessário à acumulação de benefícios no horizonte de tempo de atuação do empregado na empresa estatal.

A situação atual das empresas estatais demonstra grande variedade de alíquotas, assim como de capacidade de arcarem com seus compromissos futuros, o que resulta tanto de situações de má gestão, quanto de equívocos em suas políticas de aplicação de recursos em investimentos com baixo retorno, quanto da variação das taxas de juros na economia ao longo do tempo, quanto, também, de casos de corrupção.

No Brasil, de acordo com a Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar do Ministério da Fazenda⁴, em novembro de 2017, a previdência complementar fechada operava com **2.688 patrocinadores, 411 instituidores e 306 entidades fechadas de previdência complementar** (EFPC) que administravam 1.108 planos de benefícios previdenciários, cobrindo, ao total, 3,5 milhões de participantes ativos, aposentados e pensionistas. No entanto, uma pesquisa recente revela que menos de 6% da população aposentada no País tem alguma forma de complementação previdenciária⁵.

Até novembro de 2017, foram pagos R\$ 55,89 bilhões em benefícios, com uma arrecadação de R\$ 22,46 bilhões e ativos totais vinculados a planos de benefícios de R\$ 819,94 bilhões.

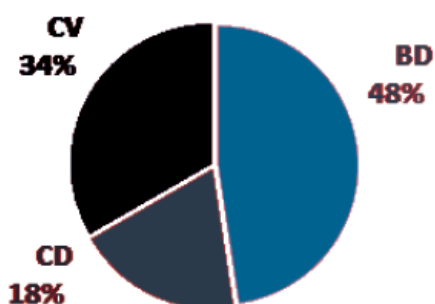
Desses planos, 39% eram planos de contribuição definida, 32% planos de contribuição variável e 29% planos de benefício definido. A situação revela decréscimo no número de EFPC. Em 2000, atuavam no mercado 361 EFPC, patrocinadas por 2.213 companhias.

Das EFPC em atividade, 89 são patrocinadas por entidades públicas (empresas estatais, essencialmente), número que permanece constante nos últimos 16 anos. Outras 196 são EFPC patrocinadas por empresas privadas. Segundo dados da SEST, 60 empresas estatais federais patrocinam 83 planos de benefícios em EFPC. No âmbito das estatais federais, verifica-se a seguinte distribuição de planos de benefício, por modalidade:

Tabela 1 – Planos de Benefício por Modalidade – Estatais Federais - 2018

⁴ Informativo Mensal da Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar – nov. 2017. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/sppcinforme17.11.pdf>

⁵ <https://www.infraprev.org.br/noticia/previdencia/ambima-apanas-6-dos-aposentados-contam-com-previdencia-privada>



Total de Planos	83
BD	40
CD	15
CV	28

Fonte: SEST/MP - dados de junho/2018

O patrocínio público, porém, responde por 60,79% do total dos ativos. E, entre as 25 maiores EFPC, grande parte tem, como patrocinadores, empresas públicas e sociedades de economia mista:

Tabela 2 – Brasil - 25 Maiores EFPC - 2016

	EFPC	INVESTIMENTO (R\$ mil)	CLASSIFICAÇÃO PARTIC. ATIVOS+ASSISTIDOS	PARTIC. ¹ ATIVOS	DEPENDENTES ¹	ASSISTIDOS ¹
1	PREVI ²	177.294.943	1	100.485	248.993	92.918
2	PETROS ²	71.775.832	2	96.747	338.766	64.744
3	FUNCEF	59.393.633	3	94.635	194.077	41.550
4	FUNCESP	27.322.691	9	31.183	470	31.583
5	FUND. ITAÚ UNIBANCO ²	25.840.743	12	39.397	2.698	13.587
6	VALIA ²	21.964.950	5	80.200	312.251	21.882
7	SISTEL	17.649.166	32	1.706	15.992	23.398
8	BANESPREV ²	16.588.924	30	2.751	22.022	23.762
9	FORLUZ	15.051.914	33	8.036	45.139	16.294
10	REAL GRANDEZA ²	15.026.564	61	4.249	20.061	8.396
11	FAPES	10.789.315	116	3.009	7.273	2.129
12	FUNDAÇÃO ATLÂNTICO ²	10.649.064	28	13.905	50.757	14.812
13	FUNDAÇÃO COPEL	9.587.292	43	9.917	8.160	7.961
14	POSTALIS	8.923.096	4	106.518	186.801	29.440
15	PREVIDÊNCIA USIMINAS ²	8.752.459	18	20.489	58.470	20.177
16	TELOS ²	7.511.634	55	6.695	24.739	6.737
17	MULTIBRA FDO PENSÃO ²	7.148.232	6	70.683	2	7.136
18	CENTRUS	6.925.630	180	486	1.551	1.572
19	FACHESF	6.475.230	59	4.961	14.700	8.088
20	CERES ²	6.375.531	40	12.638	33.905	6.229
21	VISÃO PREV ²	6.125.558	42	13.160	14.881	5.633
22	ELETROCEEE	6.088.677	48	6.449	13.486	9.094
23	ECONOMUS ²	5.775.537	39	12.126	19.561	6.892
24	BB PREVIDÊNCIA ²	5.644.981	7	70.801	64.631	1.933
25	SERPROS ²	5.550.168	49	10.914	25.868	3.782

Fonte: ABRAPP, Consolidado Estatístico, outubro de 2017.

População referente a: 1 Dezembro/16; 2 dezembro/14

Desde 1994 o volume de recursos administrado por fundos de pensão vem aumentando progressivamente. Em maio de 2002, esse volume era de R\$ 172 bilhões, ao redor de 14,3% do PIB brasileiro. Segundo a Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar do MF, o patrimônio total administrado pelo conjunto da EFPC em novembro de 2017 era de **R\$ 830,19 bilhões**, ou 4,4% superior ao de 2016. Esse total equivale a 12,7% do PIB de 2017, enquanto que, em 2016, o patrimônio correspondia a **12,95% do PIB**. Ou seja, o crescimento não acompanhou a evolução do PIB.

Os investimentos totais estão concentrados em títulos de Renda Fixa (55,27%). Outros 18,13% se acham aplicados em títulos de Renda Variável, e 17,86% em Multimercado.

Ao longo de 2016, a rentabilidade contábil das EFPC alcançou 13,13%, para uma inflação medida pelo INPC de 6,58%, apresentando acréscimo acima das referências de mercado, mas abaixo do IBOVESPA, que alcançou 38,93%. Em 2015, porém, a rentabilidade foi de somente 5,62%, contra uma inflação medida pelo INPC de 11,28%, ano em que o IBOVESBA apresentou perdas de 13,31%.

Não obstante o relativo sucesso da previdência complementar e sua importância para a alavancagem de investimentos produtivos, em abril de 2016, a Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados⁶ sobre os fundos de pensão apurou prejuízos de R\$ 113,4 bilhões, com a desvalorização de ativos dos quatro maiores fundos de pensão no período de 2011 a 2015, e concluiu pelo indiciamento de 145 suspeitos de envolvimento em esquemas de corrupção nos fundos da Caixa Econômica Federal (Funcf), dos Correios (Postalís), da Petrobras (Petros) e do Banco do Brasil (Previ). No caso do Postalís, a CPI identificou aplicações irregulares com recursos da carteira de ações que resultaram em baixa da ordem de R\$ 4 bilhões. A CPI encaminhou ainda ao Ministério Público 166 pedidos de investigação de pessoas e empresas na esfera civil, envolvendo irregularidades como o investimento de mais de R\$ 1 bilhão do Petros na empresa Sete Brasil.

Embora a CPI aponte em diversos momentos a atuação relevante da PREVIC para disseminar boas práticas e coibir falhas na atuação das EFPC, o Relatório da CPI aponta a necessidade de aperfeiçoamentos na legislação para assegurar maior transparência e responsabilização dos gestores das entidades, assim como na governança da própria PREVIC, para que detenha maior autonomia e capacidade de atuação. Em resposta a parte dessas demandas, o Senado aprovou, em 2016, o Projeto de Lei nº 78, de 2015, ora sob apreciação da Câmara dos Deputados.

Recentemente, alguns fundos de pensão foram alvo de operações policiais: o Postalís, EFPC dos Correios, que tem um déficit de cerca de R\$ 6 bilhões, foi alvo da

⁶ Ver <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-fundos-de-pensao/documentos/outras-documentos-1/relatorio-final-apresentado-em-12-04-16>

Operação Pausare, e foi decretada a prisão preventiva de seu presidente. Essa operação dá seguimento à Operação Greenfield, efetuada em 2016, e investiga responsabilidades por investimentos fraudulentos que teriam gerado enormes prejuízos à entidade, o que levou a medidas de ajuste para redução do déficit, penalizando seus participantes e assistidos⁷. Outros fundos importantes, como Petros e Funcef, já estão implementando planos de recuperação, com aumento de alíquotas de seus participantes, assistidos e patrocinadores, para cobrir déficits de R\$ 2,3 bilhões (Funcef) e R\$ 27,7 bilhões (Petros).

Segundo dados da SEST, verificam-se algumas situações de elevados déficits técnicos nas EFPC de empresas estatais, sendo o maior deles verificado na FUNCEF:

Tabela 3 – 10 Maiores Déficits Técnicos Acumulados em EFPC de Estatais Federais - 2018

Ordem	Fundos de Pensão	Plano de Benefícios	Mod.	R\$ milhões	Empresas Estatais Patrocinadoras
1	FUNCEF	REG/REPLAN	BD	5.940	CAIXA
2	PETROS	PLANO PETROS DO SISTEMA PETROBRÁS	BD	4.968	PETROBRAS e BR
3	PORTUS	PBP1	BD	3.525	CODERN, CODEBA, CDP, CODESP, CDRJ, CDC e CODESA
4	FAPES	PBB	BD	2.328	BNDES, FINAME e BNDESPAR
5	ECONOMUS	REGULAMENTO GERAL	BD	1.877	BB
6	CAPAF	PLANO BD	BD	820	BASA
7	ELETROS	BD ELETROBRAS	BD	573	ELETROBRAS
8	REFER	PLANO CBTU	CV	430	CBTU
9	PETROS	PLANO PETROS ULTRA-FERTIL	BD	289	ARAUCÁRIA
10	FUNCEF	NOVO PLANO	CV	222	CAIXA

Fonte: Balancete Consolidado Previc - Mar/2018

Há, contudo, igualmente, planos que apresentam situação de superávit técnico:

⁷ PF deflagra ação contra desvios no Postalis, fundo de pensão dos Correios. O Globo, 01.02.2018. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/pf-deflagra-acao-contra-desvios-no-postalis-fundo-de-pensao-dos-correios-22352811>

Tabela 4 – 10 Maiores Superávits Técnicos Acumulados em EFPC de Estatais Federais - 2018

Ordem	Fundos de Pensão	Plano de Benefícios	Mod.	R\$ milhões	Empresas Estatais Patrocinadoras
1	SISTEL	PBS-A	BD	2.022	TELEBRAS
2	PREVI/BB	PB 1	BD	1.793	BB
3	REFER	PLANO RFFSA	CV	563	VALEC
4	REAL GRANDEZA	PLANO BD	BD	367	ELETRONUCLEAR e FURNAS
5	SERPROS	PS-II	CV	342	SERPRO
6	PETROS	PLANO PETROS-2	CV	337	PETROBRAS, ARAUCÁRIA, BR, PBIO, STRATU- RA, TBG, TERMOBAHIA, TERMOMACAÉ e TRANSPETRO
7	NUCLEOS	PBB	BD	331	ELETRONUCLEAR, INB e NUCLEP
8	FACHESF	PLANO BS	BD	216	CHESF
9	PREVI/BB	PLANO PREVI FUTURO	CV	182	BB
10	CIBRIUS	PLANO CONAB SALDADO	BD	176	CONAB

Fonte: Balancete Consolidado Previc - Mar/2018

Quanto ao regime contributivo, vejam-se os seguintes dados exemplificativos de algumas das principais empresas estatais federais, *vis a vis* as modalidades de plano de benefício adotadas:

Tabela 5 – Planos de Benefício e Alíquotas de Custeio – EFPC 2018

ENTIDADE	EMPRESA	PLANO	ALÍQUOTA PARTICIPANTE	ALÍQUOTA PATROC
ELETROS	ELETROBRAS	BD	4,08% do Salário-Real-de-Contribuição (SRC) até a metade do teto de contribuição para o RGPS; 8,16% da parcela do SRC entre a metade e o teto de contribuição para o RGPS; 17,13% da parcela do SRC entre o teto RGPS e três vezes esse valor; 24,48% da parcela do SRC acima de três vezes o teto do RGPS;	PARITÁRIA
		CD	4,5% até 10 Unidades Reajustáveis do Plano – URP e 15% acima de 10 URP.	PARITARIA
FUNCEF	CEF	CD	5% A 12%	PARITARIA
FUNPRESP	GOV FEDERAL	CD	7,5% A 8% SOBRE PARCELA ACIMA DO TETO RGPS	PARITÁRIA
INFRAPREV	INFRAERO	CV	MINIMA: 1% A 4% ATÉ R\$ 8.759; 5% ACIMA DESSE VALOR.	PARITÁRIA
			MÁXIMA: 8%	PARITÁRIA
			+ CONTR. ADM. ATÉ 0,5525%	DOBRO
			+CONTR. ESPECÍFICA (ATÉ 0,29%)	PARITÁRIA
			+ CONTR. ESPECIAL(BENEFICIOS DE RISCO): 1,451%	PARITÁRIA

PETROS	PETROBRAS	CV (PETROS 2)	MÍNIMA: 6% E MÁXIMA 8% A 11% CONFORME FAIXA ETÁRIA	PARITÁRIA
			CONTRIBUIÇÃO VARIÁVEL	PARITÁRIA
			CONTRIBUIÇÃO DE RISCO PARA COBERTURA DE BENEFÍCIOS NÃO PROGRAMADOS	PARITÁRIA
			CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL (PARA ATIVIDADES DE RISCO)	PARITÁRIA
		BD (PETROS REACTUADO)	Grupo I - 1,96% sobre o salário-de- participação, até a metade do teto do RGPS; 4,06% acima da metade até o teto do RGPS; 14,9% acima do teto do RGPS	FIXADA PELO Conselho Deliberativo da Petros
			Grupo II - 1,45% sobre o salário-de- participação, até a metade do teto do RGPS; 3,00% acima da metade até o teto do RGPS; 11,00% acima do teto do RGPS	FIXADA PELO Conselho Deliberativo da Petros
		CD	NÃO HÁ PLANO CD PARA EMPREGADOS DA PETROBRAS	
PREVI	BB	BD - PLANO 1 (ATÉ 1997)	1,8% A 7,8% DO SALÁRIO DE PARTICIPAÇÃO	PARITÁRIA
		CD - PREVI FUTURO	7% CONTR. MINIMA	PARITÁRIA
			1 A 10% CONTR. ADICIONAL	PARITÁRIA
FAPES	BNDDES	BD	1% sobre o salário-de-participação; mais 4% sobre a parcela que exceder a metade do limite do RFGS; mais 6% sobre a parcela que exceder o limite do RGPS	FIXADA ANUALMENTE
		CD	NÃO HÁ PLANO CD PARA EMPREGADOS DO BNDDES	

Fonte: Regulamentos de Planos de Benefícios das EFPC. Elaboração nossa.

Nota-se que, no caso de grandes empresas como BNDDES e Petrobrás, a modalidade adotada é a modalidade de benefício definido de contribuição variável (que concilia elementos de benefício definido com contribuição definida), e com alíquotas superiores ao máximo permitido pela Resolução nº 25.

Mesmo no caso de EFPC que já adotaram planos de contribuição definida, como no caso da FUNCEF, admite-se, atualmente, alíquotas máximas de contribuição superiores ao máximo previsto na Resolução 25.

A questão central, portanto, reside em antecipar até que ponto a regra que passa a vigorar “para novos planos de benefícios” virá, em algum momento, a ser adotada também para já em vigor. Não resta qualquer dúvida, porém, que empresas como BNDDES e

Petrobrás, ao adotarem planos CD para seus futuros empregados, estarão obrigadas a adotar a alíquota máxima fixada.

Várias empresas estatais, como a própria Petrobras, já estavam, antes mesmo da edição da Resolução nº 25, adotando medidas para o fechamento de seus planos antigos, e a adoção de planos de CD, e incentivando a migração de planos BD para CD. Ao fazê-lo, portanto, terão que cumprir as novas “diretrizes”.

Com a vigência da norma, tais questões deixarão de estar ao arbítrio das empresas e definidos pelas instâncias próprias (Conselhos Deliberativos e órgãos da entidade patrocinadora), pois estarão obrigados a adotar a solução *única* permitida pela Resolução. E, ao adotá-la, estarão igualmente limitados aos parâmetros de custeio ali estabelecidos.

Mesmo no caso de empregados que permanecerão filiados a planos BD (que passarão a ser *planos em extinção*), haverá prejuízos, pois a natureza *contratual* de seus planos de benefício será desconsiderada em favor de mudanças que afetarão a própria natureza do plano: ainda que nominalmente continue na modalidade de BD, tais planos não mais poderão conceder benefícios que observem o direito à paridade de reajustes entre assistidos e empregados ativos, ou seja, os reajustes passarão a se dar apenas na forma do índice de reajuste definido *no plano de benefícios*. O próprio regulamento, que tem caráter contratual, deixará de ser capaz de dispor sobre o assunto.

Observe-se que o § 2º do art. 201 da Constituição prevê que “as contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.” A norma, porém, expressamente reconhece o caráter contratual da relação jurídica entre participantes de EFPC e suas entidades, assim como a relação que se estabelece entre a EFPC e o patrocinador, que, por isso, merecem a proteção jurídica assegurada pelo art. 5º, XXXVI⁸ da Constituição, e somente em parte é observada pelo art. 4º, § 1º da Resolução, que condicional as alterações no plano de benefícios a ser submetida à SEST à aprovação das instâncias de governança interna da EFPC.

Há, por fim, a tendência a que haja a própria retirada de patrocínio de entidades cujo número mínimo de participantes e/ou assistidos, *vis a vis* as suas regras de custeio administrativo, revele-se “antieconômica”, e, assim, da mesma forma prevista na Resolução, nº 23, quanto à assistência à saúde, haverá a *migração* para uma nova entidade multipatrocinada, mas de mesma natureza (EFPC). Essa previsão de migração de uma EFPC para outra EFPC, contudo, está apenas prevista *na própria resolução*, e, a rigor, não haverá impedimento *legal* para que o plano de benefícios venha a ser contratado em entidade de previdência aberta, visto que a Lei Complementar 109 prevê, expressamente, a hipótese de portabilidade para essas entidades, ou mesmo a *terceirização da gestão do plano de previdência complementar*, com maior exposição dos participantes e assistidos ao risco de má gestão.

⁸ XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Trata-se, portanto, de questões potencialmente capazes de ferir direitos em processo de aquisição, com o fim último de reduzir despesas com a previdência complementar dos empregados de empresas estatais federais. Em nota divulgada em 07.12.2018, a ANAPAR alerta para os riscos advindos da Resolução nº 25, assim como para a necessidade de seu enfrentamento pela via, inclusive, judicial.

Em 10 de dezembro de 2018.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS
Advogado – OAB RS 26485 OAB DF 49777
Consultor