



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

**AÇÃO REGULATÓRIA
SOBRE OS FUNDOS DE PENSÃO:
AVALIAÇÃO DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS
RECENTES**

Rafael Silveira e Silva

TEXTOS PARA DISCUSSÃO 21

Brasília, fevereiro/ 2005

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Resumo

Este trabalho examina o processo de mudança no marco regulatório do segmento operado pelas entidades fechadas de previdência privada (fundos de pensão), observando as estratégias adotadas pelo governo para aprovar as mudanças no Congresso e as etapas correspondentes à regulamentação dentro do Poder Executivo. Utilizando-se de técnicas de análise argumentativa e da abordagem neo-institucionalista dos custos de transação políticos, são realizadas avaliações sobre a retórica utilizada pelos grupos de interesse, por meio da qual é possível descrever a característica dos grupos de interesse envolvidos no processo. Também se procura examinar o desenho final assumido pelas novas regras e observar a efetividade das mesmas. Ao final desse texto, é feita uma avaliação da mais recente proposta do governo sobre a atuação do Poder Público na questão da previdência complementar fechada - a criação da Superintendência Nacional da Previdência Complementar. Esse artigo sugere que, apesar dos evidentes avanços, o discurso do governo apresentou sérias limitações, não se concretizando devidamente, e que o processo de mudança institucional enfrentou resistências, tais como a ação de grupos de interesse públicos e privados, comprometendo a implementação de um arranjo institucional mais moderno para lidar com os fundos de pensão.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	2
1. O SISTEMA	4
2. POSSIBILIDADE DE MUDANÇAS	5
2.1 Mudança institucional: a perspectiva dos custos de transação políticos	5
2.2 Primeiros passos: motivações da mudança constitucional	9
3. MODERNIZAÇÃO DO MARCO LEGAL: ASPECTOS RELEVANTES	10
3.1 Figura do instituidor: flexibilização e expansão do sistema.....	13
3.2 Flexibilização e Credibilidade para o participante	14
3.3 Mudança institucional na atuação do Poder Público	17
4. O PROJETO DE LEI E A CONSTRUÇÃO ARGUMENTATIVA DO GOVERNO E DEMAIS GRUPOS DE INTERESSE	19
4.1 Análise do discurso no processo legislativo	21
4.2 Exposição de Motivos	23
4.3 Audiências Públicas.....	32
4.4 Comparação entre os discursos: governo x demais agentes	37
4.5 Proposições aprovadas.....	39
5. REGULAMENTAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR	48
6. DO DISCURSO À PRÁTICA	51
6.1 Renda, participantes e poupança previdenciária.....	52
6.2 Recursos acumulados não significam recursos disponíveis	54
6.3 Repercussões no segmento de previdência privada fechada	57
7. INEFICIÊNCIA INSTITUCIONAL	57
7.1 Conflito interburocrático dentro do órgão normativo.....	58
7.2 Projeto de uma agência reguladora.....	62
8. PERSPECTIVAS PARA O SISTEMA: CRIAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR – PREVIC.....	66
8.1 Breve descrição da Medida Provisória nº 233, de 2004	67
8.2 Avaliações e reflexões sobre a proposta.....	69
8.2.1 <i>Manutenção dos poderes da administração direta</i>	70
8.2.2 <i>Contrato de Gestão e Desempenho</i>	70
8.2.3 <i>TAFIC</i>	71
8.2.4 <i>Ouvidorias</i>	72
8.3 Ajustes possíveis	72
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
ANEXO I.....	79
ANEXO II.....	82
BIBLIOGRAFIA	83

AÇÃO REGULATÓRIA SOBRE OS FUNDOS DE PENSÃO: AVALIAÇÃO DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS RECENTES

Rafael Silveira e Silva¹

APRESENTAÇÃO

A importância recente que têm adquirido as entidades fechadas de previdência complementar, popularmente conhecidas como fundos de pensão, deve-se, em grande parte, aos volumosos recursos por elas acumulados, hoje girando em torno de R\$ 250 bilhões. Essa significativa cifra desperta muitos interesses, envolvendo diversas arenas decisórias, em especial as que envolvem políticas públicas e o mercado financeiro e de capitais. Afinal, em plena crise fiscal, o Estado vem procurando alternativas viáveis para a sustentabilidade do crescimento nacional.

Na esteira desse papel de grandes investidores, a modernização do sistema privado de aposentadoria foi inserida no conjunto de propostas de reforma da previdência, ocupando, assim, não apenas espaço na mídia, mas parte relevante dos debates ocorridos no Congresso.

Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo avaliar as propostas apresentadas pelo Executivo para regulamentação do art. 202 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que culminaram na aprovação da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001.

Serão observadas especificamente as propostas que contribuiriam diretamente para a maior flexibilização e credibilidade do regime normativo dos fundos de pensão. Além da significativa soma de recursos financeiros, a escolha específica desse regime também se justifica pelo fato de esse segmento:

I - agrupar entidades patrocinadas por empresas públicas e de economia mista, aspecto esse que denotava maior atenção por parte dos agentes políticos;

II - ter assumido a condição de investidores institucionais, com capacidade de influenciar os mercados financeiro e de capitais, tornando-

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela ENAP e mestrando em Ciência Política pela UnB (rssilva@senado.gov.br).

se, inclusive, possíveis alternativas de financiamento da produção e de projetos de infra-estrutura;

III - reunir, a despeito da grandiosidade, várias fragilidades e inconsistências relativamente à garantia dos direitos dos participantes.

Com base nessas diretrizes, o processo de reestruturação da previdência privada passou a contar com alguns desafios, entre os quais a elaboração de uma nova matriz institucional que assegure pleno desenvolvimento do sistema e que tenha condições de melhor lidar com as demandas dos diversos atores (participantes, fundos de pensão, associações de classe, mercado financeiro e de capitais e o próprio Governo), que estabelecem várias abordagens estratégicas para a consecução dos seus objetivos.

Assim, com base em uma perspectiva neo-institucionalista, será também analisada, à luz da evolução histórica e das recentes mudanças, a estrutura administrativa responsável pelo arcabouço legal e regulamentar do mercado operado pelos fundos de pensão, de maneira a elucidar os fatores que influem no processo de formulação e implementação das políticas relativas à previdência privada fechada. Essa avaliação é de grande utilidade, especialmente quando se tem em vista o tema do controle da atividade normativa do poder público na regulação dos mercados.

Na seção 1 é apresentada uma síntese do sistema de previdência complementar, de forma a delinear sua importância no cenário contemporâneo brasileiro. A seção 2 traça aspectos teóricos da escola neo-institucionalista, a qual evidencia o relevante papel das instituições no processo de formação das políticas públicas, especialmente a abordagem dos custos de transação. Ademais, no mesmo capítulo são evidenciados alguns aspectos que explicam a inserção da previdência complementar no seio da reforma constitucional que tratou da previdência geral. Na seção 3 são feitos comentários sobre os principais aspectos que mereceram atenção na reforma do marco regulatório à época vigente. Na seção 4 é dada ênfase na análise da argumentação adotada pelo governo para a aprovação das mudanças, bem como no discurso dos demais atores envolvidos. Nesse item é utilizado o método da análise do discursiva com forma de mapeamento de estratégias e posição dos diversos interessados no mercado operado pelos fundos de pensão. A seção 5 traz uma síntese da regulamentação do novo marco regulatório oferecida pelo Executivo. Na seção 6 é retomada a avaliação da retórica adotada pelo governo,

observando-se a repercussão real das medidas aprovadas. A seção 7 é dedicada a uma avaliação institucional da atuação do poder Executivo no seu papel de regulamentador, retomando-se a abordagem dos custos transacionais políticos. Na seção 8, em continuação à análise realizada no capítulo anterior, é avaliada a Medida Provisória nº 233, de 2004, que consubstancia a última iniciativa governamental sobre a atuação do Poder Público na fiscalização e na normatização do segmento de fundos de pensão. Nesse item, além da avaliação dos dispositivos da mencionada norma, são oferecidas algumas sugestões para seu aprimoramento.

1. O SISTEMA

A previdência é um tema de fundamental importância para a paz social e para o crescimento da economia. Para qualquer trabalhador interessa saber se, no momento em que sua capacidade laboral estiver diminuindo, ele poderá contar com um fluxo de renda que o compensará da perda parcial ou total do rendimento ou se sua família estará efetivamente amparada em sua ausência (Rogieri, 1998).

Pode-se afirmar que há três formas de obter a cobertura de caráter previdenciário: pelo estatal básico, pela formação de uma poupança individual, e pelo privado (complementar).

A primeira, representada pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e pela maioria dos regimes próprios de servidores públicos, apresenta patrimônio acumulado nulo, uma vez que os benefícios previstos para determinado período são repartidos pelos contribuintes daquele mesmo período, o que gera, nas condições atuais, alto grau de incerteza em relação ao equilíbrio atuarial futuro.

A segunda forma possui um perfil de difícil mensuração, pois depende inteiramente da renda e da capacidade de o trabalhador conseguir organizá-la e administrá-la no longo prazo, na maioria das vezes com auxílio de produtos oferecidos pelo sistema financeiro. Nesse caso, não existem garantias firmes de que a acumulação de recursos será preservada para fins previdenciários.

Finalmente, a terceira forma é a que apresenta fundamentos relativamente mais sólidos, na medida em que existem possibilidades reais de formação de uma poupança de longo prazo que permite custear pagamentos de rendas de aposentadoria e financiar projetos econômicos

com potencial de dinamizar e desenvolver a economia. Essa alternativa é conhecida atualmente como regime de previdência complementar.

Esse terceiro sistema destina-se a conceder aos seus associados benefícios adicionais às aposentadorias e pensões do RGPS e tem como principais agentes as entidades fechadas e abertas de previdência complementar, ambas caráter privado, e as sociedades seguradoras.

Segundo dados de setembro de 2004, as entidades fechadas (fundos de pensão) reúnem aproximadamente 6,5 milhões de participantes, entre trabalhadores (vinculados a diversas empresas patrocinadoras) e seus dependentes, com estoque de recursos para investimentos de aproximadamente R\$ 232 bilhões. Também de acordo com dados do mesmo período, as entidades abertas e as sociedades seguradoras, que atuam na oferta de produtos com características semelhantes aos oferecidos pelo sistema financeiro, congregam até 3,7 milhões de participantes, somando cerca de R\$ 55,7 bilhões². Por essas estatísticas, pode-se notar a robustez econômica desses segmentos, cuja influência é expressiva em vários setores da economia, especialmente mercado de capitais e mercado.

É interessante notar que, enquanto os ativos vinculados à previdência privada do Brasil representam cerca de 14% do PIB, essa cifra já deve estar superando o valor de 120% do PIB na Holanda, 78% nos Estados Unidos e 40% no Japão. Em todos esses países, a previdência complementar cumpre importante papel no sentido da captação de poupanças, da sua agregação e da sua aplicação, do seu direcionamento para investimentos de longo prazo, especialmente os de cunho produtivos. A elevada relação poupança previdenciária/PIB evidencia que o fortalecimento da previdência privada no Brasil poderia ser um elemento ainda mais favorável à dinamização econômica e diminuição da dependência do capital externo.

2. POSSIBILIDADE DE MUDANÇAS

2.1 Mudança institucional: a perspectiva dos custos de transação políticos

As políticas públicas não são concebidas por um processo cujas decisões são unicamente de ordem técnica, na ilusão de que, achada a solução que possa maximizar ou desenvolver o bem-estar social, esta será

² De acordo com a Superintendência de Seguros Privados (Susep), o número de participantes estava assim distribuído entre os diversos produtos: 1,65 milhões vinculados às EAPC, 3,7 milhões às sociedades seguradoras e 1,85 milhões vinculados a planos do tipo Plano Gerador de Benefícios Livre (PGBL).

integralmente implementada conforme foi concebida pelos especialistas, bem como atingirá os efeitos por eles desejados. Na verdade, a proposta inicial, por mais bem concebida que possa ser, é tão-somente o início do processo que, na sua essência, é político em todos os estágios.

O lado político não apenas se manifesta no processo legislativo *stricto sensu*, mas também na implementação, a qual igualmente inclui decisões administrativas estratégicas tais como a escolha ou formação de uma agência governamental para “cuidar” de determinada tarefa em face da política escolhida, além da sua subsequente operacionalização (Dixit, 1996).

A tradição normativa sobre os estudos da economia política costuma analisar as políticas levando em conta o paradigma da teoria econômica neoclássica da firma. Enquanto essa tem por foco a maximização do lucro, a abordagem normativa observa a política pública como maximizadora do bem-estar. Essa abordagem tem apresentado muitas limitações, pois, no mundo real, as políticas, definitivamente, não assumem esse papel de maneira tão pura.

Nesse sentido, vários economistas, reconhecendo a inadequação da visão da firma acima exposta, principalmente quanto à aplicação tácita do postulado da racionalidade, propuseram a inclusão das instituições³ como elementos fundamentais para a formulação e aplicação das políticas. Nesse sentido, analisam o papel dos denominados custos transacionais como uma conexão entre instituições e custos de produção. Custos de transação, sob a ótica econômica, podem ser evidenciados da seguinte forma:

os custos de transação podem ser conceituados como aqueles correspondentes às atividades de celebração dos contratos necessários ao exercício da atividade econômica, incluindo também as despesas necessárias à execução das obrigações assim contratadas, mesmo quando isso deve ocorrer posteriormente à atividade produtiva. (Bruna, 2003, p.31)

A noção de custos de transação compreende o “preço” a ser pago na negociação dos interesses em conflito, bem como aquele relativo à organização e articulação dos interessados com vistas à consecução de seus

³ Instituições são as regras do jogo da sociedade ou, mais formalmente, são as restrições que estruturam a interação humana. Elas são compostas por regras formais (estatutos, regulamentos), informais (convenções, normas de comportamento, e códigos de conduta auto-impostos) e o *enforcement* de ambas (North, 1990). As instituições possuem várias funções: reduzir as incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia-a-dia, servir de guia para as interações humanas, propagar informação, determinar as estruturas de incentivos e ajudar as pessoas a decodificar o contexto social de forma a torná-las aptas para fazer escolhas e tomar decisões.

objetivos comuns (Bruna, 2003). Tal preço pode ser encarado tanto do ponto de vista econômico como político.

Dois autores se destacam no estudo dos custos de transação, Douglass North e Oliver Williamson, que assim se manifestam sobre o tema:

São custos que se comparam ao do planejamento, da adaptação e da monitoração sob estruturas de governança alternativas.(Williamson)

Custos correspondentes a importantes atributos daquilo que está sendo modificado bem como os custos de proteção de direitos e monitoramento e reforço de acordos. (North,1990, p.27)

Mantendo-se o paralelismo com a teoria econômica, a análise política também se beneficia da abordagem dos custos de transação, abrindo a “caixa preta” do processo de formulação de políticas, examinando-se os vários trabalhos e mecanismos internos a ele subjacentes. Nesse sentido, tal processo é influenciado pelo Legislativo, pelo Executivo e suas “agências”, *lobbies* de grupos de interesse, meio de comunicação, entre outros (Dixit, 1996).

Desse modo, o Estado, quando decide introduzir reformas em determinado marco regulatório, pode, com isso, deparar-se com as duas naturezas dos custos de transação.

Ao desejar reduzir os custos de transação econômicos de algum setor, o governo deseja estimular trocas econômicas, quer pela redução da incerteza antes dominante, quer pela diminuição da necessidade de negociação e organização. Com isso, incentivam-se os indivíduos a dedicar-se às trocas, e as organizações, à produção ou ao oferecimento de serviços, pois ambos contarão com a certeza de poder apropriar-se do resultado de seu trabalho, além de reduzir ou mesmo de eliminar os esforços necessários à autotutela dos interesses individuais (Bruna, 2003). Trata-se de modificar regras para realizar mudanças de ações, de atitudes.

Tomando-se por base que qualquer política de governo, em especial a de viés econômico, é um jogo dinâmico, inevitavelmente surgem custos de transação políticos, pois os atores fazem movimentos estratégicos em que manipulam ações e regras. Logo, a formulação da política também deve ser considerada como um processo contínuo, imperfeito, incompleto, de dinâmica poderosa, porém lenta. Em decorrência dessa natureza, a análise da política que envolve o exame dos custos transacionais procura entender a evolução das estruturas de governança existentes para lidar com eles (Dixit, 1996).

Tais limitações do processo de formulação das políticas públicas, em face das instituições vigentes, podem ser removidas ou flexibilizadas ao longo do tempo, principalmente quando oportunidades de reformas ganham força no cenário.

Verifica-se, dessa forma, uma estreita relação desses conceitos com a disposição do governo para modernizar o aparato legal da previdência complementar, de maneira a oferecer regras mais flexíveis, adaptáveis às mudanças do mercado e, principalmente, críveis, de maneira a incentivar cada vez mais indivíduos a buscarem a complementação de suas aposentadorias, e o sistema a desencadear externalidades positivas para toda economia.

Por outro lado, a mesma reforma se depara com custos transacionais de caráter político, resultado de diversos interesses do governo e dos grupos de interesse (fundos de pensão, participantes, investidores, patrocinadores, entre outros). Nesse caso, o “preço” relaciona-se com o poder de decisão sobre os parâmetros que serão determinados aos dispositivos legais, ou seja, à regulamentação. Do lado do governo, além da preocupação fiscal, existe o interesse de conduzir os fundos de pensão para a consecução de seus objetivos de política econômica, tendo em vista serem grandes investidores. De sua parte, os agentes privados, tendo em vista sua não-autonomia em relação às suas escolhas no mercado de bens e serviços⁴, são induzidos a se confrontar com a necessidade de desenvolver estratégias de atuação junto ao processo político, complementando suas estratégias convencionais de mercado (Monteiro, 2004).

A abordagem de custos de transação pode contribuir para a compreensão do modo pelo qual grupos de interesse, ainda que pequenos, podem controlar poderes desproporcionais a sua representatividade e com isso amoldar as instituições a seus próprios interesses. Parte-se do pressuposto de que pequenos grupos de pressão têm maior capacidade de organização e, portanto, possuem maiores condições de sucesso em suas ações do que grande grupos que lutem por medidas que beneficiem um número maior de pessoas. Sérgio Bruna, baseando-se em Olson afirma que

as dificuldades de coordenação fazem com que estes últimos, apesar de reunirem um número maior de indivíduos, não possuam força e agilidade necessárias para neutralizar as ações de grupos menores, que acabam vencendo a maior parte das disputas. Por isso seria equivocado acreditar no surgimento de um equilíbrio natural resultante do embate dos grupos de interesse, revelando-se o

⁴ A não-autonomia dos agentes privados significa que “na extensão em que eles têm seus conjuntos de escolhas condicionados por uma variedade de decisões estabelecidas no processo político em que se define o fluxo de regulação ou política econômica (...)” (Monteiro, 2004:17).

processo decisório como um jogo irregular e aleatório, incapaz de ser controlado pela mera atuação desses grupos. (Bruna, 2003, p.35)

As causas identificadas dessa supremacia repousam não só na distribuição desigual dos custos e benefícios das mudanças empreendidas, como também na assimetria existente entre esses grupos na distribuição de informações sobre essas mudanças (Bruna, 2003).

2.2 Primeiros passos: motivações da mudança constitucional

A expansão do segmento de previdência privada ocorreu de forma mais acelerada a partir dos anos 90, fato esse impulsionado pela conquista da estabilidade de preços obtida com a implementação do Plano Real.

Contudo, o pagamento de benefícios de planos vinculados a fundos de pensão cujo patrocinador é indiretamente o Governo Federal vinha comprometendo boa parte dos recursos acumulados. Tal aspecto ganha relevância quando se observa que mais de 60% dos recursos são de fundos patrocinados por empresas públicas, o que remete à preocupação em relação ao nível de comprometimento do Tesouro e possível implicação sobre o déficit público. Não obstante, incentivar o crescimento desse sistema significa uma boa probabilidade de angariar novas fontes de financiamento para empresas e projetos vitais para o crescimento do País.

Mirando a diminuição do risco para os gastos públicos e o incentivo para a acumulação de poupança previdenciária, o Governo Federal decidiu incluir, no âmbito das reformas por ele propostas, alterações visando à modernização do regime de previdência privada. A experiência internacional revela que, sem uma previdência complementar privada de ampla cobertura e financeiramente saudável, nenhuma reforma ampla da previdência consegue alcançar seus objetivos. Basta observar que países como Estados Unidos, Inglaterra e Austrália, que possuem regimes previdenciários mais maduros, têm um sistema muito desenvolvido de previdência complementar.

Dessa forma, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, procurou-se redimensionar a previdência complementar, ampliando o espaço político e técnico para um trabalho de reestruturação desse regime previdenciário.

Para a consecução dos objetivos almejados, optou-se por uma redação constitucional que desvinculasse o regime privado do RGPS, de

maneira a torná-lo flexível o suficiente para seu pleno desenvolvimento. Para tanto, o art. 202 estabeleceu três características básicas para a previdência privada: (i) caráter complementar, sem substituir o regime oficial; (ii) organização autônoma; (iii) ser facultativa, contrapondo-se com a obrigatoriedade do regime oficial. Além disso, o mencionado artigo determinou que lei complementar dispusesse sobre a organização do sistema.

Com base nessas diretrizes, o processo de reestruturação da previdência privada passou a contar com os seguintes desafios:

I – substituição do diploma legal vigente que dispunha sobre previdência complementar privada no Brasil, a Lei nº 6.435, de 1977, a qual estabelecia, de forma ainda ineficaz, dispositivos que garantissem a defesa de vários direitos dos participantes dos planos de benefícios;

II – garantia de acesso a trabalhadores, sem vínculos empregatícios com empresas, tais como profissionais liberais, pequenos empresários, a planos de benefício previdenciários complementares, democratizando o segmento e contribuindo para a elevação da poupança previdenciária do País;

III – perspectiva de que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios viessem a constituir fundos de pensão para seus respectivos servidores, contribuindo para equacionar o problema das despesas previdenciárias dos entes estatais;

IV – estruturação de governança adequada para a administração pública, com o objetivo de aprimorar e fortalecer a área de regulação e de fiscalização dos fundos de pensão.

Todos esses desafios, na moderna visão da economia política, podem ser analisados sob uma perspectiva dos chamados “custos de transação”.

3. MODERNIZAÇÃO DO MARCO LEGAL: ASPECTOS RELEVANTES

Até 1977, poucas eram as opções existentes em matéria de previdência privada. Se não houvesse iniciativa por parte dos empregadores, aos trabalhadores não restava outra opção a não ser a

contribuição para o regime de contas individuais dos Montepios⁵, cuja atuação foi limitada, terminando, muitos deles, por perder a credibilidade. A experiência brasileira com os planos previdenciários dessas instituições, muito disseminados nos anos 60, representa significativo exemplo de empreendimento privado mal sucedido na área da previdência. A ausência de um sistema financeiro mais organizado e a inexistência de uma fiscalização estatal mais adequada fizeram com que a poupança de milhares de trabalhadores, vítimas de propaganda enganosa, perdessem seu valor real, uma vez que os contratos não continham cláusulas frente a processos inflacionários. (Gushiken, 2002).

Mesmo os empregados de empresas passavam por situações de incerteza, uma vez que esses dependiam de esquemas especialmente montados. Na verdade tais esquemas se constituíam apenas de fundos contábeis e provisões que os empresários faziam com o objetivo de ajudar na aposentadoria e na pensão dos funcionários. Os valores figuravam no passivo das empresas, caracterizando iniciativa exclusiva dos patrões e, portanto, sem contar com amparo ou garantia de qualquer tipo de regulamentação no campo previdenciário (Silva, 2000).

A trajetória da previdência privada tomou novos rumos no Brasil em julho de 1977, com a edição da Lei nº 6.435, que veio disciplinar o funcionamento dos fundos de pensão no país. Essa lei lançou a arquitetura fundamental para o surgimento de um sistema que fosse alternativa de complementação de previdência da qual estava ausente a grande maioria da população de nosso País.

É necessário evidenciar que, devido ao fato de a época em questão ter sido caracterizada pelo investimento estatal em infra-estrutura, levando, em muitos casos, à criação de empresas públicas ou de economia mista, tornou-se prática comum criar fundos de complementação para os benefícios previdenciários como parte da política de recursos humanos dessas instituições. Nesse sentido, o embrião da Lei nº 6.435, de 1977, tomou por base experiências como a caixa de previdência dos funcionários do Banco do Brasil (PREVI) e o Sistema Supletivo de Seguridade Social (SSSS), implantado em 1970 pelo general Ernesto Geisel com a criação da Petros (Beltrão, 2004).

Retrato bastante interessante da Lei nº 6.435, de 1977, foi feito pelo ex-Secretário de Previdência Complementar, Paulo Kliass:

Naquele momento, o foco da legislação era as entidades patrocinadas pelas empresas públicas federais, basicamente. Eram

⁵ Entidades sem fins lucrativos que comercializavam planos prometendo benefícios tecnicamente insustentáveis.

entidades que, à época, possuíam um grau de autonomia bastante grande, e um grau de autonomia mais elevado que as próprias empresas patrocinadoras, que também já tinham um grau de autonomia elevado. Aquele era o momento do início de um esforço concentrado de metas fiscais a serem estabelecidas e cumpridas pelo Governo, de um lado, e, por outro lado, o início de um mecanismo de dívida pública, o início do funcionamento de critérios fiscais para rolagem do endividamento do Estado brasileiro, que até então eram ausentes no País. (Kliass, 2000, p.112)

Na verdade o Governo objetivava disciplinar o setor e manter seu crescimento sob sua tutela para administrar a enorme poupança que seria gerada pelos fundos de pensão, procurando, ademais, moralizar um segmento que havia experimentado algumas atividades mal sucedidas. Nessa esteira, os fundos de pensão foram caracterizados como investidores institucionais e, principalmente, utilizados como instrumento de política econômico-financeira, na medida em que as aplicações de suas reservas passaram a ser direcionadas por normas oficiais.

Por essa razão, a concepção da Lei nº 6.435, de 1977, refletiu um sistema com forte viés estatal, muito embora tivesse sido ajustada de forma que se criassem condições para que o setor privado da economia, por meio de empresas que instituíssem planos de benefícios para seus funcionários, também pudesse dela se valer, passando este setor, anos depois, a liderar em número o segmento⁶.

Nos anos de implantação e consolidação do sistema de previdência complementar, sob os auspícios da citada lei, várias lições puderam ser apreendidas entre os acertos e desacertos inerentes a todo processo de consolidação. A lei refletiu as preocupações e os anseios manifestados à época, período em que não havia, obviamente, condições de se vislumbrar o Brasil de 20 ou 30 anos à frente, assim como não seria possível supor as profundas transformações tecnológicas e a geopolítica com que as nações iriam se defrontar. A necessidade de ajustes por meio de um novo diploma legal tornou-se cada vez mais iminente, na medida em que a curva de crescimento de recursos indicava crescimento significativo, passando de 1% do PIB, em 1978, para 17%, atualmente.

Dadas as rápidas mudanças socioeconômicas, a legislação passou a ser muito restritiva e, em alguns aspectos, anacrônica, pois sua

⁶ Mesmo ocorrendo um expressivo crescimento do número de entidades de previdência complementar patrocinadas pelo setor privado, em termos de volume de recursos, o setor estatal sempre foi amplamente majoritário. Hoje, 63% do patrimônio total cabe às entidades patrocinadas por empresas públicas, enquanto que 37% dos ativos do segmento, cabem às privadas (Dados MPS/SPC, mar-2004).

evolução não vinha acontecendo com a mesma velocidade verificada no cenário econômico e nas relações de trabalho.

Para uma população economicamente ativa de quase 70 milhões de pessoas, existem apenas 3 milhões de participantes de fundos de pensão. Assim, era necessária a devida atualização das regras, flexibilizando-as para dar condições idênticas para que o empresariado e as diversas categorias sociais e econômicas deste País pudessem criar seus próprios fundos de pensão. A tendência predominante é a universalização de acesso à previdência complementar.

3.1 Figura do instituidor: flexibilização e expansão do sistema

A expansão da previdência complementar tem sido objeto da política social de muitos países, na medida em que se torna cada vez mais claro que o RGPS não apresenta capacidade de oferecer taxas de reposição adequadas para as camadas da população com rendimentos médios e superiores. Ademais, há o risco de formação de desequilíbrios financeiros e atuariais, os quais podem comprometer a política fiscal de um país. Infelizmente, a natureza voluntária da previdência complementar, aliada a certas características demográficas e à estrutura do mercado de trabalho, dificulta uma cobertura total.

Relativamente ao mercado de trabalho, vem-se observando nos últimos anos, profundas transformações, com reflexos sobre a quantidade e a qualidade dos postos de trabalho, o que pressiona as autoridades a encontrar soluções que se adaptem às novas conformações do mercado e que, ao mesmo tempo, proporcionem a um grande contingente de trabalhadores os benefícios da previdência complementar.

Segundo as experiências internacionais, em especial as do Reino Unido, da Holanda e da Suíça, é possível implementar políticas de expansão da cobertura dos planos de benefício de fundos de pensão. Nesses países procurou-se adaptar a previdência complementar às condições dos trabalhadores, utilizando-se de estruturas coletivas ou de parceiros sociais⁷ (Rabelo, 2000), para assegurar o baixo custo e a flexibilidade dos planos.

No Brasil, o estudo dessas experiências resultou na idealização da figura do instituidor, pessoa jurídica de caráter profissional, classista ou setorial, que oferece plano de benefícios previdenciários aos seus associados, por meio da constituição de um fundo de pensão ou pela

⁷ No âmbito desses conceitos estão as associações, os sindicatos, bem como os acordos firmados entre esses e os empregados e empregadores.

utilização dos serviços de um outro fundo. Portanto, prescinde da relação patronal com os participantes, oferecendo oportunidade para aquelas organizações da sociedade com vínculo claro com os futuros participantes, que não o do emprego.

No rol dos possíveis instituidores, poderíamos destacar as associações de classe ou associações sindicais, órgãos profissionais e outras entidades que se propuserem a organizar e manter, de forma direta ou não, planos de previdência complementar para os seus associados.

O teor inovador da proposta do instituidor passa pela democratização de um sistema de proteção social, antes restrito a um número reduzido de empresas públicas e privadas, que poderá abranger, no limite, um conjunto maior da classe trabalhadora brasileira, com reflexos imediatos no sistema quanto a ganhos de escala e de oportunidade de novos negócios, bem como para uma questão ainda mais importante, representada pelo engajamento de uma parcela considerável da população na geração interna de poupança de longo prazo. Pode-se afirmar que a proposta tem como mote eliminar custos de transação de cunho econômico advindos da necessidade de incluir segmentos sociais sem que haja tão-somente a única escolha pela previdência privada aberta (mais cara tendo em vista as taxas e os retornos teoricamente inferiores).

3.2 Flexibilização e Credibilidade para o participante

Além da flexibilização no sentido de fomentar a criação de mais fundos de pensão ou de planos administrados por intermédio da figura do instituidor, ficava claro que a introdução, no texto legal, de inovações já implementadas por segmentos do mercado poderiam trazer muitos ganhos ao sistema de previdência complementar fechado como um todo. Tais inovações diziam respeito à extensão de mais garantias sobre a utilização, para fins previdenciários, das reservas acumuladas pelos participantes.

Novamente, a dinâmica do mercado de trabalho determinou a criação de outros mecanismos garantidores das poupanças acumuladas. Atualmente, os profissionais estão em busca de novos desafios e oportunidades de desenvolvimento e, claro, maiores salários, não mais se mantendo por muitos anos em um mesmo emprego. Por outro lado, existe a realidade da elevação do desemprego devido, *grosso modo*, às sucessivas crises econômicas ocorridas no Brasil e aos processos tecnológicos de substituição de mão-de-obra. Dessa forma, as vivências profissionais passaram a ser construídas em diversas empresas. Portanto, é cada vez mais comum existirem pessoas que trabalhem em uma empresa por um razoável

tempo e, após dela desligarem-se, não manifestarem interesse em manter a participação no plano de benefícios.

O que ocorria ao trabalhador antes da Lei Complementar nº 109, de 2001? Poderiam ocorrer várias situações:

a) Quando atendesse às condições de aposentadoria o trabalhador, se quisesse permanecer vinculado ao plano e fazer jus ao benefício, seria obrigado a manter suas contribuições e as do antigo patrocinador, tornando praticamente inviável manter esse plano de aposentadoria, devido ao insuportável custo.

b) Se o trabalhador quisesse permanecer vinculado ao plano, mas sem direito ao benefício pleno, o máximo que poderia auferir seria o valor de suas contribuições individuais, cujo montante seria atualizado segundo os termos o plano de benefício.

c) O trabalhador poderia, enfim, resgatar, no momento da cessação do seu vínculo empregatício com o patrocinador, a totalidade da sua contribuição individual, corrigido segundo os termos do contrato do plano de benefícios.

Como se percebe, os participantes dos planos administrados pelos fundos de pensão não tinham garantidos todos os seus direitos, não contando, assim, com a justa contrapartida diante de uma nova realidade profissional, podendo, inclusive, passar por situações de privação e de constrangimento quando da perda do vínculo empregatício (voluntário ou não).⁸

A introdução dos institutos do Benefício Proporcional Diferido e da Portabilidade, ambos relacionados à mudança na dinâmica do mercado de trabalho, constituem avanços significativos neste segmento, consignando-lhe maior consistência econômica e social. São mudanças que oferecem maior segurança para os trabalhadores, inspirando-lhes confiança de que suas reservas previdenciárias serão preservadas ao longo do tempo, independente de sua situação laboral. Além disso, existe o efeito multiplicador da elevação dessa confiança, na medida em que esse efeito pode converter-se em elevação do interesse do número de pessoas pela previdência complementar, em face da flexibilização oferecida pela figura do instituidor.

⁸ É importante observar que as situações descritas se referem à situação legal, ou seja, o conjunto de normas não garantia todos os direitos dos participantes, o que não significa que o fundo de pensão não ofereça plano de benefícios que respeite e atenda esses direitos em sua plenitude. Trata-se de um problema de segurança jurídica.

São propostas que têm como finalidade diminuir os custos econômicos de transação, pois diminuem os gastos com a celebração de contratos, dado que o sistema todo terá de adotar tais institutos. Entretanto, tal obrigatoriedade também demandará recursos no sentido de adaptar os planos de benefício, podendo, ainda que marginalmente, elevar os custos de financiamento dos benefícios. Ainda assim, diante das melhorias geradas, os efeitos adversos representam muito pouco.

Quadro 1

Síntese dos institutos da portabilidade e do benefício proporcional diferido

Portabilidade

Por meio desse instrumento, ao se desligar de uma empresa, o empregado pode transferir as reservas correspondentes à parcela do seu benefício acumulado no plano de aposentadoria, proporcional ao período em que nela tenha trabalhado, para o plano de aposentadoria do fundo de pensão da empresa com a qual estabelece novo vínculo empregatício. Isso significa que, além de passar a acumular um novo benefício em seu novo emprego, o funcionário não perde o total acumulado no período anterior.

A ausência de previsão legal para a portabilidade muitas vezes se refletiu nos casos de reorganização societária, situação em que é comum a movimentação de um grupo de funcionários de uma empresa para outra, cujos pacotes de benefícios são diferentes, ou mesmo quando há somente uma alteração do controle acionário de uma empresa, situação em que, geralmente, o novo acionista acaba por implantar sua política de benefícios.

Veremos, nas seções subseqüentes, a importância da regulamentação desse e de outros institutos. Para que regras mínimas sobre portabilidade possam ser reguladas pelo sistema de previdência complementar de uma forma ampla, possibilitando, inclusive, a migração de reservas entre os sistemas “aberto” e “fechado” de previdência complementar, alguns obstáculos precisam ser transpostos. Um deles refere-se à conciliação de uma garantia para as reservas provenientes do plano anterior que possa ser dada pelo plano ao qual o participante passa a vincular-se, uma vez que podem ser de modalidades diferenciadas. Outros dois aspectos referem-se à complexidade das regras para cálculo do montante a ser portado, dadas as características técnicas do plano de origem, quanto à receptividade no plano de destino, bem como o respeito às cláusulas dos contratos de planos de benefício anteriores à lei complementar, sob pena de provocar excesso de demandas judiciais.

Benefício Proporcional Diferido

Os planos de aposentadoria mais modernos já contavam com dispositivo que permite ao empregado, ao desligar-se da patrocinadora, antes de ser elegível à aposentadoria plena prevista no plano e cumprida determinada carência, ter assegurado o direito ao recebimento dos benefícios no futuro, proporcionalmente às contribuições vertidas por ele e pela patrocinadora.

Por meio desse mecanismo, o empregado pode acumular benefícios de aposentadoria de cada empresa na qual tenha trabalhado, desde que se sinta confortável com a administração dada aos seus recursos.

Os recursos acumulados sob forma de benefício proporcional diferido podem ser portados para outro plano de benefícios, aspecto esse que pode fomentar a competição não apenas entre fundos de pensão, mas entre esses e as sociedades seguradoras e as entidades de previdência abertas.

3.3 Mudança institucional na atuação do Poder Público

Para entender a atuação do Estado sobre o sistema de previdência complementar, é interessante resgatar seu histórico, de maneira que se possa verificar as principais razões para a proposição de mudanças.

Inicialmente, é importante evidenciar que a Lei nº 6.435, de 1977, conferiu ao Poder Executivo plenos poderes para a criação das instâncias de atuação do poder público no que tange ao mercado de fundos de pensão. Deve-se frisar que as circunstâncias à época não permitiam o pleno exercício da crítica e do poder de veto do Poder Legislativo, principalmente no que concerne aos dispositivos de delegação mais consistentes e apropriados ao equilíbrio e à harmonia entre os poderes da União.

Nesse sentido, o Presidente editou o Decreto nº 81.240, de 20 de janeiro de 1978, que regulamentou a citada lei, criando duas instâncias de atuação do governo: um órgão normativo, representado pelo Conselho da Previdência Complementar (CPC), e um órgão executivo, a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), ambos integrantes da estrutura do então Ministério da Previdência e Assistência Social.

Essa organização foi idealizada em uma época em que o processo decisório se fundamentava nos conselhos e colegiados, geralmente formados pelos titulares dos ministérios e pelas “tecnoburocracias” vinculadas aos temas objeto das deliberações.⁹ A formação original do CPC, também estabelecida pelo Decreto nº 81.240, de 1978, foi a seguinte:

Art. 16 O CPC compor-se-á dos seguintes membros:

I - Ministro da Previdência e Assistência Social, na função de presidente;

II - Secretário de Previdência Complementar;

III - representante do Ministério do Trabalho;

IV - representante do Ministério da Fazenda;

V - representante do Ministério da Indústria e do Comércio;

VI - dois representantes do Órgão de atuária e estatística do MPAS;

VIII - dois representantes de entidades fechadas de previdência privada e respectivos suplentes, nomeados pelo

⁹ Dois traços básicos podem ilustrar esse modelo: (i) centralização autoritária do exercício de poder no Executivo; e (ii) aprofundamento da fragmentação do Estado. (Codato, 1997)

Presidente da República, com mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos.

Os representantes dos ministérios indicados nos incisos III, IV, V e VI eram designados pelo respectivo Ministro de Estado. Percebe-se, ainda, que foi uma estrutura extremamente insulada, sem acesso aos demais atores envolvidos no mercado de previdência complementar, tais como os patrocinadores, os participantes e os fundos de pensão.

Interessante observar que a primeira alteração na composição do CPC ocorreu após quatorze anos, reflexo da inexpressividade da atuação dos governos no período compreendido entre o final do período militar e durante a Nova República. O primeiro movimento de mudança representou a instalação dos mecanismos de participação corporativa no processo decisório, não apenas com a inclusão de representantes dos segmentos externos ao governo, mas com participação majoritária no órgão colegiado, renomeado Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC).

A importância desse vínculo no CGPC residiu no fato de que, por meio desse órgão colegiado, podia-se influenciar distintos segmentos e estágios do processo decisório de políticas e disposições normativas. Para os dirigentes e burocratas do governo, o vínculo serviu para obter informações, legitimação, aquiescência ou mesmo um certo grau de subordinação. Observa-se, assim, o surgimento de uma espécie de dualismo de interesses na arena de debates do CGPC, onde, formalmente, todos contribuíam para a higidez do mercado de fundos de pensão, mas, na realidade, competia-se pela obtenção de vantagens.¹⁰

Por sua parte, a SPC somente veio a se tornar um órgão mais atuante a partir de 1994, principalmente com o impulso oferecido ao Sistema pela maior estabilidade de preços. Iniciou-se um movimento de organização administrativa daquela Secretaria, destacando-se ações de supervisão, autorizações e formação de uma base de informações públicas. Ainda assim, a estrutura da SPC sempre foi muito débil em face das responsabilidades assumidas. O não-aparelhamento desse órgão pode ser considerado como um forte indício de temor de custos de transação advindos da perda de poder político de alguns segmentos do governo, bem como de necessidade de melhoria na governança dos fundos de pensão, na iminência de um melhor aparelhamento da supervisão do Estado.

Pode-se constatar essa realidade ao observar o órgão executivo das entidades abertas de previdência, a Susep. Tomando por base o

¹⁰ Esse movimento se assemelhou, em alguns aspectos, ao movimento de reação da grande burguesia brasileira contra a centralização das decisões de política econômica, na figura do antigo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) criado por Geisel.

panorama entre os anos de 1999 e 2001, época da discussão do projeto de lei, esse órgão supervisionou instituições que reuniam cerca de R\$ 18 bilhões de ativos, contando com aproximadamente 200 funcionários. A SPC, que supervisionou um segmento de entidades que reunia ativos de aproximadamente R\$ 144 bilhões, possuía cerca de 80 funcionários, todos cedidos por outros órgãos do governo, ou seja, sem quadro próprio.

Assim, dois problemas se evidenciam desse contexto:

a) a defesa do processo democrático no processo decisório que regula o mercado operado pelos fundos de pensão, o que remete a questões como delegação de poderes, os limites sobre a questão da legitimidade e a transparência;

b) a necessidade de o governo buscar maior qualidade em sua organização, de forma a melhor dispor sobre as questões normativas e exercer a fiscalização com autonomia.

Portanto, dada a imensa variedade de interesses despertados, bem como o grande volume de recursos envolvidos, uma reformulação dos dispositivos da Lei nº 6.435, de 1977, no que tange aos aspectos da regulamentação do setor de fundos de pensão, tornou-se cada vez mais imperiosa.

A cada momento histórico e político surgem novas formas de gestão pública que se adaptam à moldura jurídica e, ao mesmo tempo, provocam sobre essa movimentos de mudança. Nesse sentido, em um processo contínuo de aperfeiçoamento das instituições democráticas, a idéia renovadora da implantação de uma agência autônoma que pudesse reunir atribuições reguladoras e fiscalizadoras surgiu como inspiração para uma possível mudança institucional para o setor de previdência privada, na medida em que, em vários outros casos, significou ganhos de credibilidade e independência.

4. O PROJETO DE LEI E A CONSTRUÇÃO ARGUMENTATIVA DO GOVERNO E DEMAIS GRUPOS DE INTERESSE

Antes de iniciar o estudo dos argumentos que fundamentaram o projeto de lei, propõe-se uma breve discussão acerca do uso de técnicas discursivas que permitem provocar ou aumentar a adesão a teses que são apresentadas para qualquer assentimento (Perelman & Olbrechts-Tyteca, 1996).

Parte-se do pressuposto de que não há possibilidade de adotar solução puramente racional para todos os problemas, em particular aqueles que envolvam um juízo de valor, o que conduz, naturalmente, à busca de uma racionalidade ética, de uma lógica específica para os valores.

Considera-se que a lógica da argumentação é decididamente uma lógica dos valores, uma lógica do razoável, do preferível. Mas a maior parte dos usos da linguagem não reúne a unanimidade exigida, por exemplo, uma lógica do tipo matemático, particularmente nos campos de atuação em que ocorre controvérsia de opiniões (a política, por exemplo), nos quais se recorre a técnicas argumentativas.

Interpretando Perelman, Meyers (1993) propõe a seguinte idéia:

O racional e o razoável constituem o domínio da razão da maneira como se deseja conceber atualmente. Por que fazer referência ao razoável quando se trata de Racionalismo argumentativo não-demonstrativo? Pura e simplesmente porque a conclusão, nada tendo de constringente ou de necessário na lógica argumentativa, só se impõe como tal diante de valores, de lugares comuns para os protagonistas, os quais são levados a adotá-la com base nestes pressupostos. A conclusão de uma argumentação não-formal resulta de uma escolha que sempre pode ser discutida e contestada, que pode impor-se definitivamente porque, no âmbito da sociedade e dada a herança compartilhada entre o enunciador e o auditório, é razoável uma conclusão em vez de outra. Seria racional se pudéssemos concluir “somente” isto em vez daquilo. Mas todos sabemos, pelas discussões às quais nos entregamos todos os dias no nosso trabalho ou alhures, que as conclusões que queremos ver adotadas nada têm de inevitável, e que elas podem gerar convicção baseando-se, unicamente, em seu caráter razoável.

Nesse sentido, a retórica é utilizada como instrumentos para se chegar a um acordo sobre valores e sua aplicação sem abandonar o campo da razão, mas ao mesmo tempo transcendendo as categorias da lógica formal (Perelman, 2004).

De acordo com essa perspectiva, a noção de “acordo” retomada pela retórica torna-se necessária nos casos em que, segundo Perelman (2004, p.137)

faltam ou são insuficientes os meios de prova e, sobretudo, quando o objeto do debate não é a verdade de uma proposição, mas sim o valor de uma decisão, de uma opção ou de uma ação, consideradas como justas, equitativas, razoáveis, honrosas ou conforme o direito.

O conceito de acordo ainda pode ser desdobrado na noção de acordo prévio. Acordos prévios são determinadas proposições incontroversas que já se encontram aceitas pelo auditório¹¹ antes do início do discurso. Sobre estas proposições o “orador” poderá basear seu discurso, procurando transferir a adesão do auditório em relação aos acordos prévios para a tese que apresenta.

Usando a retórica para um auditório genérico, ou seja, sem a concentração de especialistas, a retórica exerce a persuasão por meio de um discurso de linguagem comum, ou de uma linguagem comum adaptada conforme as circunstâncias, e não de uma linguagem técnica ou especializada.

Assim, é interessante notar que o Congresso Nacional, pelo fato de reunir pessoas de diversas origens, não necessariamente constitui um setor específico, mas, na acepção original, atua como um conjunto representativo da população. Entretanto é necessário destacar que, para o sucesso da argumentação, quanto melhor se conhece o auditório, maior é o número de acordos prévios que se tem à disposição, e, portanto, melhor fundamentada ela será.

Conclui-se, portanto, que a retórica não se limita a transmitir noções neutras e puras, mas tem sempre em vista um determinado comportamento concreto resultante da persuasão por ela exercida, já que se propõe a modificar não só as convicções, mas também as atitudes.

4.1 Análise do discurso no processo legislativo

O processo político envolve a habilidade de obter adesões, dentro de um ativo processo de interação em torno de princípios e opiniões, para a consecução de políticas e programas públicos (Schmidt, 2002). A argumentação e a utilização da retórica para o convencimento dos diversos auditórios são processadas por meio do discurso, expressão essa que não se restringe ao pronunciamento de parlamentares, mas a todos os instrumentos que, diretamente ou indiretamente, transmitem idéias.

Portanto, são também veículos de discurso as plataformas partidárias, pronunciamentos e comunicações do governo, manifestações da oposição, debates públicos (aí incluídas as audiências públicas organizadas pelo Congresso Nacional), comentários da mídia, entre outros.

¹¹ O conjunto de pessoas que o “orador” deseja influenciar mediante seu discurso

O discurso pode, às vezes, exercer o papel determinante sobre uma mudança de política, servindo de instrumento para superar obstáculos institucionais e favorecer o caminho para novas perspectivas também de cunho institucional, as quais, comumente, são consolidadas por meio de reformas legislativas.

Como veículo de conjunção de idéias, o discurso exerce a função de tornar evidente que a reforma proposta não é apenas necessária, oferecendo razoabilidade para a nova iniciativa de política. Porém, freqüentemente o discurso pode ser apenas mera reprodução de uma mudança de política, reflexo dos interesses dos atores políticos relevantes e uma expressão de *path dependence*¹². Nesse caso, deixa de ser retórico.

Seu efeito pode ser mais ou menos significativo, dependendo das instituições e dos contextos envolvidos em cada reforma. Assim, a força do discurso pode ser verificada pela modo como ele é construído e focado.

Nessa perspectiva, entende-se importante uma análise dos textos e das opiniões registradas relativamente ao projeto de lei tratado neste estudo, observando-se a organização interna dos enunciados e as características textuais. Por uma perspectiva crítica, a análise considerará esses documentos como produtos acabados, resultados de uma série de decisões tomadas pelo autor consciente e inconscientemente. De acordo com Fernandez & Pessalli (2003, p.209):

(...) a retórica fornece instrumentos úteis de interpretação. Ler de uma perspectiva retórica significa um esforço em sublinhar como o autor tenta alcançar suas metas de persuasão dados os limites que deve enfrentar e dado seu contexto social e intelectual.

Portanto, na interpretação do discurso será observada a retórica utilizada, partindo-se do pressuposto de que o texto produzido é um produto estratégico das decisões governamentais.

Não se pode deixar de ressaltar que o discurso produzido pela manifestação de convidados em audiências públicas também possuem características semelhantes à construção discursiva do governo, porém sem a riqueza de artifícios textuais que podem assumir múltiplas características, para atender múltiplos auditórios. A manifestação no campo das idéias realizada nas audiências públicas é um mecanismo de influência de grupos

¹² De acordo com Melo (2002), “grosso modo *path dependency* descreve o viés criado pelo estado de coisas num momento inicial (ou anterior a determinados fenômenos) sobre o curso futuro dos acontecimentos. O conceito foi formulado (...) para explicar porque algumas instituições adquirem ‘resiliência’ ao longo do tempo.”.

de interesse e, portanto, mais nítida e focada para a consecução do objetivo específico de persuadir parlamentares de uma determinada comissão temática.

Por meio dessa verificação será possível perscrutar o pensamento do governo e dos demais atores envolvidos, bem como os mecanismos argumentativos para conseguir a adesão dos parlamentares. É importante salientar que os raciocínios não apenas se cingem ao Congresso Nacional, mas normalmente procuram disseminar-se pelos diversos mecanismos de comunicação, principalmente a imprensa, de maneira a tornar seu discurso não apenas racional, mas também persuasivo.

Por fim, cumpre destacar que a avaliação discursiva pode revelar uma excelente técnica para entendermos os custos de transação embutidos em qualquer tentativa de reforma.

4.2 Exposição de Motivos

Para verificar a retórica utilizada pelo governo para atrair adesões dos parlamentares, serão avaliadas as idéias contidas na Exposição de Motivos (E.M.) nº 28, de 15 de março de 1999, anexa ao projeto registrado como PLC 10/1999. As exposições de motivos, como veículos de discurso, ao contrário do senso comum, não constituem meras formalidades para o encaminhamento de proposições, mas, sim, ricos instrumentos de pesquisa para investigar minuciosamente os elementos de retórica empregados pelo governo.

Selecionamos alguns parágrafos da exposição de motivos que fazem referência específica à motivação do projeto, os objetivos da lei e as conseqüências desejáveis das proposições.

3. Como extensão lógica da Reforma da Previdência, que busca ajustar-se a princípios de maior justiça, transferindo aos grupos mais privilegiados da sociedade maior responsabilidade em prover seus próprios meios nos casos de sobrevivência, invalidez e morte, decorre a necessidade de uma revisão do quadro regulatório do regime de previdência complementar vigente em nosso País, a fim de conferir-lhe maior credibilidade, profissionalismo, transparência e, principalmente, estabilidade de regras. (grifamos)

O primeiro trecho sublinhado revela a gênese da iniciativa do governo, buscando estabelecer uma nítida desvinculação entre a reforma da

previdência privada e as reformas do Regime Geral de Previdência Social e da aposentadoria do serviço público. O argumento utilizado é a idéia de ajuste aos “princípios de maior justiça” com base na maior independência e condição financeira do segmento social mais privilegiado. A mensagem é a de que o Estado não tem obrigação de garantir a renda de aposentadoria das faixas de maior renda da população, cabendo tão-somente a elas essa responsabilidade.

Além disso, definem-se como princípios desejáveis ao quadro normativo a credibilidade, o profissionalismo, a transparência e, principalmente, a estabilidade de regras. São elementos que devem ser observados para reduzir os custos de transação que envolvem toda a atividades dos fundos de pensão, pois oferecem a mínima segurança para que os agentes privados (participantes e empresas) possam inserir-se no mercado de fundos de pensão, dado o aspecto intertemporal de suas decisões.

4. Além da necessária estabilidade nas regras, uma vez que a previdência complementar trabalha com compromissos intergeracionais, a presente proposta de lei complementar busca dotar o regime de flexibilidade, evitando o atual “engessamento” de regras num diploma legal desta envergadura, de forma que possamos estabelecer as condições para uma expansão sustentada da poupança coletiva. Desse modo, estarão estabelecidas as condições para a modernização do regime de previdência complementar, com seus reflexos positivos em relação ao aumento da poupança agregada, bem como pelo estímulo aos investimentos que demandam financiamentos de médio e longo prazos e sua relevante contribuição para a melhoria do nível de emprego. (grifamos)

No item 4, começam a ficar evidentes aspectos vinculados ao propósito do projeto e às conseqüências desejáveis para sua aprovação. Como objetivo, ressalta-se a flexibilidade do regime de previdência complementar, de maneira a expandir a “poupança coletiva” com sustentabilidade. Como conseqüências desejáveis, o governo cita, baseado na modernização do regime de previdência complementar, a expansão da poupança agregada e o estímulo a investimentos de longa maturação, inferindo-se como aqueles que, entre outros aspectos, podem favorecer a melhoria do nível de emprego.

Pode-se observar que os argumentos do governo começam a ser alinhados a um “discurso econômico”¹³. Com a flexibilidade e a

¹³ Aqui entendido como o uso de terminologias da ciência econômica utilizadas em diversos meios de comunicação e não a linguagem técnica e específica que somente os estudiosos da economia compreendem.

modernização, busca-se o aumento da poupança coletiva, a qual, no final de todo um processo, repercutirá na elevação dos investimentos produtivos e no aumento do emprego, por meio da poupança agregada.

A construção dessa idéia favorece a adesão dos parlamentares, na medida em que os temas do emprego e do investimento produtivo, adjacentes às temáticas do crescimento econômico e do desenvolvimento social, têm um apelo político acentuado, pois leva em conta o impacto distributivo de políticas públicas, bem como a visibilidade do benefício líquido dessas políticas nos respectivos redutos eleitorais (Monteiro, 2004).

Vale também ressaltar que o tema do crescimento econômico vem ganhando cada vez mais relevo no debate econômico brasileiro, tendo em vista que a estabilidade, patrocinada por forte contingenciamento fiscal e por mecanismos como taxas de câmbio (em um primeiro momento) e taxas de juros (a partir da introdução do modelo de metas de inflação administrado pelo Banco Central), tem provocado tímidos percentuais de crescimento do PIB. Assim, desde a implementação dessas políticas, buscam-se alternativas que privilegiem a elevação do produto, o que remete facilmente à ligação entre fundos de pensão e seus recursos financeiros.

Na medida em que essa idéia é dominante, qualquer política pública que tenha por meta colaborar com os mecanismos de mercado, seja previdenciário ou financeiro, afasta-se da condição de política pública geradora de interferência nociva em processos benéficos de equilíbrio. Assim, o assunto previdência privada obtém “licença” para fazer parte das discussões de ordem econômica, tendendo, obviamente, a se sobressair em relação aos demais.

Isso também pode ser explicado pelo significativo número de atores envolvidos indiretamente no assunto previdenciário, entre os quais as instituições financeiras e as companhias (S.A.). As primeiras, como ofertantes de serviços e as outras, como veículos de investimento/retorno. Esses dois grupos, que para fins de simplificação chamaremos mercado financeiro, constituem um auditório especializado e com poder de influência significativo sobre as demais platéias. Daí a preocupação pela conciliação com o discurso econômico, de forma a chamar a atenção de mais de um auditório.

5. Para a concretização da referida expansão, é necessário prover o Estado dos meios suficientes para assegurar a eficácia do regime. Nesse contexto, “eficácia” é tratada como um conceito amplo que serve de teto a seis pilares: (i) flexibilidade de criação e organização de planos e de entidades de previdência complementar, visando à expansão do regime de previdência

complementar; (ii) credibilidade do regime de previdência complementar; (iii) incremento da profissionalização dos gestores das entidades de previdência complementar; (iv) transparência junto aos participantes; (v) prudência na gestão de ativos; e (vi) fortalecimento da capacidade de regulação e fiscalização do Estado. (grifamos)

Nesse quinto trecho a expansão da poupança coletiva fica estritamente vinculada à eficácia do regime. Por sua vez, a eficácia deve ser garantida pelo Estado, que terá por instrumentos necessários seis pilares. É interessante notar que os itens *i*, *iii*, *iv* e *v* não são, na verdade, instrumentos do Estado, mas conseqüências desejáveis da sua intervenção, por meio de sua ação regulamentadora e/ou fiscalizadora, ou seja, do item *vi*.

O item *ii*, a credibilidade do regime, ao que parece, mereceria estar ao lado da eficácia para garantir a expansão do próprio regime. Não obstante, pode ser elemento de reforço para o que parece ser a principal idéia do parágrafo, o item *vi*, a necessidade de fortalecimento da capacidade de regulação e fiscalização do Estado. Se essa atuação for efetiva, ao mesmo tempo em que construirá sua credibilidade institucional, colaborará também para a credibilidade do sistema como um todo. O equívoco de construção do argumento deste parágrafo parece ser corrigido no seguinte. Vejamos:

6. A maior credibilidade do regime de previdência complementar institucionalizará e consolidará uma modalidade de poupança interna pouco explorada em nosso País – a de perfil de longo prazo – o que facilitará a redução do grau extremado de dependência de capitais externos e voláteis a que nações que ainda não atingiram o nível pleno de desenvolvimento estão sujeitas. Para essa consolidação da poupança de longo prazo, a credibilidade é irmã da transparência da gestão e do pleno acesso de informações aos participantes de entidades de previdência complementar. Por essa razão, esses são outros dois objetivos colimados com o presente projeto. (grifamos)

Esse sexto parágrafo é extremamente revelador, pois reforça idéias inicialmente tratadas nos parágrafos anteriores.

Como dissemos, a credibilidade foi colocada no seu devido lugar, pois colaborará para a expansão da poupança coletiva. Observa-se, contudo, que a ênfase deixa de ser essa poupança coletiva, passando a ser a “poupança interna de longo prazo”. Devemos observar que, tratando-se de expansão do sistema, poupança coletiva oferece condições para poupança agregada, que, por sua vez, pode assumir contornos de poupança de longo prazo. Nesse caso, somente com credibilidade se consegue criar ambiente para esse tipo de poupança.

Novamente, nota-se a farta utilização do discurso econômico, argumentando-se que a formação de poupança de longo prazo reduz a necessidade de capitais externos e voláteis para fecharmos as contas do balanço de pagamentos brasileiro.

Além do mais, dois outros objetivos do projeto de lei são fortalecer: transparência da gestão e pleno acesso de informações aos participantes. Nesse sentido, começamos a verificar que o discurso do governo é entrecortado por múltiplos objetivos e conseqüências desejáveis, de forma que salta aos olhos do auditório o aspecto da relevância da matéria. Mais adiante comentaremos.

7. As entidades de previdência privada, especialmente as fechadas, poderão tornar-se, sob eficaz regulação e atenta fiscalização, atores estratégicos no financiamento doméstico de investimentos de longo prazo e de grande porte, destacadamente nas áreas de infra-estrutura e no setor moderno de serviços. Espera-se, dessa forma, relevantes impactos multiplicadores sobre a retomada do crescimento econômico e sobre o nível de emprego em várias regiões do País, consolidando seu processo de desenvolvimento humano e de integração físico-econômica. (grifamos)

Outro aspecto interessante no discurso é a circularidade dos argumentos, utilizando-se de outros termos ou denominações para tratar dos mesmos temas, tal como podemos observar no último item sétimo. Observamos a importância de três idéias já mencionadas:

I - ação do Estado: *sob eficaz regulação e atenta fiscalização;*

II - formação de poupança de longo prazo: *atores estratégicos no financiamento doméstico de investimentos de longo prazo (...) nas áreas de infra-estrutura e no setor moderno de serviços;*

III - como conseqüência do item anterior, impacto positivo sobre o crescimento econômico e o nível de emprego.

8. Outro aspecto a ser considerado é a expansão prevista dos ativos financeiros das entidades de previdência que contribuirá para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do mercado brasileiro de capitais, diversificando o espectro de produtos financeiros existentes e aprofundando a profissionalização dos recursos humanos das instituições financeiras aqui sediadas. Cabe mencionar que instituições e mercados financeiros amplamente desenvolvidos constituem-se em condição indispensável para atrair e reter poupança externa em bases duradouras. (grifamos)

O parágrafo oitavo é dedicado à defesa da tese de que os recursos dos fundos de pensão propiciam elevação dos ativos financeiros, o que representaria fator dinamizador dos mercados financeiro e de capitais. Outro aspecto interessante desse parágrafo é a menção de que sistema financeiro forte atrai capitais externos com bases duradouras, fazendo um contraponto à defesa contra a dependência dos “capitais externos voláteis”. Essa idéia salienta o conceito de poupança agregada, que representa a soma das poupanças interna e externa, as quais repercutem sobre os investimentos.

10. Convém que façamos uma breve contextualização da situação da previdência complementar em nosso País e no exterior. Apenas em relação as entidades fechadas, existem 353 fundos de pensão, com ativos da ordem de 10% do Produto Interno Bruto e um total de 6.408.373 beneficiários, entre participantes e dependentes. Em países onde a previdência complementar já está desenvolvida e consolidada, esse percentual em relação ao PIB é expressivamente superior. Para se ter idéia, os ativos das entidades de previdência complementar alcançam o valor de 120% do PIB na Holanda, 100% na Suíça, 78% nos Estados Unidos e 40% no Japão. Se considerarmos, também, o potencial das entidades abertas, comparando com a experiência internacional, podemos concluir com segurança que a capacidade de crescimento da previdência complementar no Brasil é significativa, bem como suas externalidades positivas nas áreas social e econômica. (grifamos)

Do ponto de vista da retórica, os argumentos que fazem uso de experiências internacionais trazem ao discurso uma boa dose de legitimidade, especialmente quando as boas práticas são oriundas de países desenvolvidos. Assim, o “transporte de perspectiva”, sem ressaltar aspectos institucionais também relevantes para a construção das experiências de cada um dos países citados, acaba tendo igualmente um efeito poderoso sobre o auditório.

11. Cabe observar, em relação à população beneficiada pelo regime de previdência complementar, que ainda existem outros 48 milhões de brasileiros integrantes da População Economicamente Ativa – PEA, que não estão vinculados a nenhum sistema fechado de poupança previdenciária e se constituem, portanto, numa população alvo para a previdência complementar. Segundo dados da última Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, pelo menos 3 milhões de pessoas integrantes da PEA têm altas faixas salariais e bons níveis de qualificação profissional, constituindo-se em participantes potenciais da previdência complementar. (grifamos)

Os argumentos do tipo quantitativo são extremamente úteis para demonstrar logicamente a sua robustez, assim como para impressionar o auditório, principalmente no que concerne à coerência com a idéia do item 10. Entretanto, uma leitura mais atenta pode acusar debilidade da informação utilizada.

Infere-se que 48 milhões de pessoas não vinculadas a fundos de previdência privada são alvo do sistema após a modernização. Com o intento de tornar esse argumento não falacioso (pois nem todas essas pessoas possuem renda suficiente para contratar um plano de benefício), usa-se a informação de que 3 milhões de trabalhadores com faixa salarial elevada seriam participantes potenciais da previdência complementar. Entretanto, o erro da informação reside no fato de que esses 3 milhões de pessoas já podem estar integrando um plano de benefícios de algum fundo de pensão ou mesmo ter integrado plano privado de uma seguradora ou entidade de previdência aberta. O detalhe fundamental da informação é, pois, que ela se refere à totalidade da PEA, e não da parcela dos 48 milhões inicialmente citados.

Na defesa da idéia do instituidor, o governo sempre se preocupou em informar de maneira contundente sobre as vantagens dessa proposta, sendo, em muitas oportunidades, excessivamente otimista em suas projeções.¹⁴

16. Inspirada em experiências bem sucedidas em países da União Européia e nos Estados Unidos , outra inovação deste projeto é a criação da figura do instituidor, como forma de constituição de entidades fechadas de previdência complementar. Trata-se de possibilitar a pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, a opção de instituir para seus associados ou membros uma entidade fechada de previdência complementar, além de contribuir para a expansão do regime. O instituidor democratizará o acesso de expressiva parcela da população à previdência complementar, antes restrito aos empregados de uma empresa, chamada patrocinadora. (grifamos)

Iniciando a apresentação das inovações mais significativas do projeto de lei, nesse parágrafo expõe-se a noção da figura do instituidor. Duas idéias fundamentais são oferecidas: o argumento de reforço sobre as experiências internacionais, que traz legitimidade à proposta, e a exposição do efeito desejável, qual seja democratizar o acesso aos planos de fundos de pensão, antes restrito apenas aos empregados de empresas.

¹⁴ Ver estudo *Uma simulação do crescimento do sistema de previdência complementar com o ingresso dos “instituidores”*, publicado na revista *Conjuntura Social*, editada pelo Ministério da Previdência Social (v. 10, n. 3, jul/ago/set, pp. 108, 1999).

Uma leitura mais atenta, contudo, expõe a retórica da indução, pois o enunciado “democratizará o acesso de **expressiva** parcela da população à previdência complementar” eleva ao *status* de certeza o que é uma mera possibilidade. Isso se justifica pelo fato de que o acesso à previdência complementar ocorre por facilidades legais, mas servindo-se de um requisito primordial, que é a renda. O próprio discurso se choca com a idéia defendida pelo parágrafo 11.

O que, sem dúvida, não se pode negar é que o acréscimo pode ser significativo, desde que comparativamente analisado com a situação anterior à mudança institucional.

18. A modernização do regime de previdência complementar passa, necessariamente, pelo caminho da flexibilização, ao reconhecemos a dinâmica do mercado de trabalho no Brasil, introduzimos a figura da portabilidade, que se constitui na possibilidade de o participante de uma entidade de previdência complementar, em razão do término de seu vínculo com o patrocinador ou instituidor, transferir sua poupança acumulada para o plano de benefícios de outra entidade. Assim, a portabilidade não caracterizará resgate de poupança e sua conversão em liquidez, mas tão-somente uma transferência interinstitucional de ativos, evitando que haja perdas súbitas de solvência no regime de previdência complementar.

19. Prosseguindo na trilha da flexibilidade, instituímos o benefício proporcional diferido, também conhecido no mercado como “vesting”, através do qual o participante terá a faculdade de optar pelo recebimento futuro de um benefício, proporcional às suas contribuições, em razão da cessação do vínculo empregatício com o patrocinador ou instituidor antes da aquisição do direito ao benefício pleno. Novamente será garantido o equilíbrio e a solvência do regime, além de, como no caso da portabilidade, garantir ao participante a totalidade das contribuições aportadas em seu nome, quer seja por ele próprio, quer seja pelo patrocinador. (grifamos)

Nos parágrafos 18 e 19 são apresentados os institutos da portabilidade e do benefício proporcional diferido, sendo neles utilizadas as idéias de consenso entre especialistas e o mercado.

É interessante notar que, em cada trecho explicativo, foi introduzida uma idéia que chamaremos de “cláusula de segurança”, consubstanciada nas declarações “evitando que haja perdas súbitas de solvência no regime” e “garantido o equilíbrio e a solvência do regime”. Por esses enunciados, nota-se a necessidade de garantir ao auditório que não haverá riscos para os fundos de pensão, participantes e patrocinadoras, conferindo às propostas a certeza de sua funcionalidade.

25. O regime de previdência complementar funciona basicamente como instrumento de poupança de longo prazo. Esse tipo de poupança é socialmente mais desejável, do ponto de vista da promoção do desenvolvimento econômico, do que a poupança de curto prazo. Dessa forma, estabelecemos que sobre as contribuições aportadas para as entidades de previdência complementar não incide tributação, sendo o pagamento de resgate e dos respectivos benefícios sujeitos à incidência de imposto sobre a renda. (grifamos)

Apesar de a parte do projeto de lei que trata da mudança do regime tributário não ser objeto deste estudo, esse parágrafo foi selecionado com a intenção de destacarmos a relevância do argumento de que “a previdência complementar é instrumento de poupança de longo prazo” e da promoção do desenvolvimento econômico.

Percebe-se que a superveniência desse argumento confirma o uso da retórica para inserir a matéria do projeto de lei no seio do debate econômico. Processo semelhante pode ser encontrado quanto à abordagem dada ao tema previdência social durante o processo de reforma, o qual foi desalojado do contexto mais amplo dos atendimentos sociais e encaixado como um dos pilares para o ajuste fiscal, mesmo levando-se em consideração a ausência de um novo regime constitucional (Monteiro, 2004).

Todavia, enquanto a estimativa de ganhos potenciais relativamente à redução dos gastos constituiu-se em ingrediente central da retórica da mudança (Melo, 2002), a nova disciplina do funcionamento dos fundos de pensão, da maneira como foi defendida, sempre foi tida como uma alternativa à falta de recursos estatais, e não como um remédio para o ajuste fiscal.

26. Em consonância com a Reforma Administrativa implementada por Vossa Excelência, propomos o reforço do órgão regulador e fiscalizador das entidades de previdência complementar, a exemplo do que já implementado nas áreas de telecomunicações, energia elétrica, petróleo e vigilância sanitária. Assim, entre outras atribuições, caberá ao mencionado órgão estabelecer padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial para preservação da liquidez e da solvência dos planos de benefícios e das respectivas entidades, fixar critérios e normas para constituição de reservas técnicas, exigir a clareza, completude e fidedignidade de demonstrações financeiras e avaliações atuariais, inclusive com abertura e justificativa das premissas e cálculos destas últimas, e definir condições que assegurem transparência, acesso a informações e fornecimento de dados dos citados planos. (grifamos)

A exposição não deixa dúvidas: propõe como novo agente de atuação estatal o órgão regulador e fiscalizador, ou, pelo entendimento comum, uma agência reguladora. Sugere-se, então, o término da estrutura dual até então existente, coexistindo, em um único órgão, o papel exercido pela administração direta como agente fiscalizador, a SPC, e um colegiado como órgão regulador, o CGPC.

De maneira geral, o governo, ao assumir a postura “progressista” na defesa dessa reforma, sentiu que não bastava argumentar a favor dela simplesmente com base na flexibilidade, credibilidade, profissionalismo, transparência e, principalmente, na estabilidade de regras. Para maior efeito retórico, alegou-se que a política era imperativa para manter à distância qualquer possibilidade de trava no crescimento da poupança interna e, em decorrência, no crescimento econômico. Veremos mais adiante que esse mecanismo argumentativo apresenta um curto alcance.

4.3 Audiências Públicas

A Audiência Pública é um instrumento de apoio ao processo decisório que visa oferecer espaço para a manifestação da sociedade civil. É normalmente instalada quando a proposição interfere diretamente em interesses de vários atores sociais. Com isso, busca-se melhorar a comunicação com a sociedade, sob o entendimento de que a transparência é um dos princípios fundamentais para se alcançar a credibilidade, tão necessária para o cumprimento da missão constitucional do Poder Legislativo.

Especificamente falando sobre a tramitação do PLC 10/99, vários grupos foram convidados a colaborar no debate: fundos de pensão, órgãos representativos, associações de classe, sindicatos, bem como autoridades do governo, e todos puderam defender seus argumentos. As audiências ocorreram na Câmara dos Deputados, em um total de doze reuniões, ao longo das quais os assuntos pertinentes às entidades abertas, obviamente, também foram objeto de discussão.

A seguir, resumiremos os argumentos oferecidos por cada grupo de participantes, e, por meio deles, avaliaremos sua postura perante o projeto, bem como sua estratégia na defesa de seus interesses.

I – *Fundos de Pensão*

Representantes de fundos de pensão que participaram das audiências se manifestaram da seguinte forma em relação às inovações de que tratamos até o momento:

a) Como muitas entidades administram planos de benefício definido¹⁵, a introdução da obrigatoriedade da portabilidade poderá gerar dificuldades, tais como problemas de liquidez ou prejuízos aos participantes que permanecerem no plano. Nesse sentido, a maioria manifestou vontade pelo caráter facultativo do instituto. Além disso, houve várias menções acerca da necessidade de uma boa regulamentação para evitar a insegurança do sistema.

b) Relativamente ao BPD e à figura do instituidor, as entidades declararam apoio à idéia, sem maiores complicadores.

c) Com relação ao estabelecimento de um órgão regulador e fiscalizador, os fundos de pensão defenderam a continuidade da separação de tarefas, ou seja, a diferenciação entre os órgãos.

d) Houve algumas menções para que não houvesse revogação integral da Lei nº 6.435, de 1977; apenas que fosse derogada.

II – *Associações*

Participaram das audiências a ABRAPP, a APEP, a Associação Nacional de Previdência Privada (ANAPP) e o Sindicato das Entidades de Previdência Fechada (SINDAP), e suas manifestações foram as seguintes:

a) A portabilidade foi bem recebida, mas ficou clara a preocupação em relação à clareza das regras principalmente pelo fato de que os planos de benefícios das diversas entidades possuem formatação técnica diferenciada. Especificamente, o SINDAP evidenciou questão relevante sobre a necessidade da vedação da utilização da poupança previdenciária para outros fins. A APEP manifestou-se pela portabilidade facultativa.

¹⁵ Plano cuja característica principal é a prévia contratação do valor do benefício, geralmente relacionado à função, cargo ou remuneração do segurado. Essa característica de vincular a contribuição ao valor do benefício pactuado pode repercutir no surgimento de sobras (superávits) ou faltas (déficits) de recursos em relação a esse valor contratado, recaindo, assim, os riscos atuariais sobre o conjunto de agentes financiadores, dependendo da forma pela qual está determinado legalmente o equacionamento dos seus déficits e superávits (Gushiken, 2002).

b) O BPD foi apoiado, com a ressalva da APEP pela sua não-obrigatoriedade.

c) Com relação ao instituidor, as associações demonstraram apoio à idéia, mas com ressalvas, principalmente em relação à necessidade de uma boa regulamentação. A ANAPP foi a mais incisiva nessa questão, revelando que o projeto estaria recriando a mal-sucedida experiência dos montepios, demonstrando dúvidas acerca da divisão de riscos atuariais e financeiros e sobre a gestão dos fundos.

d) No que concerne ao estabelecimento de um órgão regulador e fiscalizador, os mencionados órgãos representativos defenderam a continuidade da separação de tarefas, ou seja, a diferenciação entre os órgãos.

e) Também houve manifestação no sentido de que não houvesse revogação integral da Lei nº 6.435, de 1977, especulando-se que poderiam ocorrer “sérios problemas” pela perda de referência que causará aos planos de benefícios vigentes àquele momento.

III – *Sindicatos de trabalhadores*

Participaram das audiências a Confederação Geral do Trabalhadores (CGT), Força Sindical e Central Única dos Trabalhadores (CUT), e suas manifestações apresentaram as seguintes linhas:

a) A representação da CGT foi muito evasiva em suas colocações, demonstrando, em certos pontos da sua exposição, falta de conhecimento mais acurado do projeto de lei; não comentou nenhuma das inovações diretamente, fazendo tão-somente a colocação de que o projeto desconsiderava as diferentes relações de trabalho que existem no mercado, uma vez que parcela significativa da população economicamente ativa não trabalha sob o regime da CLT.

b) A Força Sindical fez pequena defesa da Lei nº 6.435, de 1977, afirmando ela estava atendendo a contento às necessidades do mercado, mesmo contendo falhas. Desse modo, sugeriu apenas o aprimoramento da legislação e não sua consolidação. Por fim, declarou ser favorável à existência de um único órgão regulador e fiscalizador.

c) A CUT foi a única a mencionar a inovação do instituidor, demonstrando simpatia pela idéia. Não obstante, ao demonstrar bom conhecimento da questão, colocou-se mais favorável ao modelo italiano de

previdência complementar, a seu ver mais adequado à realidade brasileira¹⁶. Defendeu, por fim, que a atividade de fiscalização do setor deve ficar a cargo do Ministério da Previdência.

De maneira inusitada, a CUT declarou preocupação com o fato de o Ministério da Fazenda estar interessado em ser o órgão fiscalizador ou controlador dos fundos de pensão¹⁷, bem como em relação à regulamentação do art. 5º do projeto de lei (que define o órgão regulador e fiscalizador). Tal informação aparentemente soa de maneira estranha, pois nunca houve pronunciamento oficial nesse sentido. Contudo, pode ser fruto de uma informação privilegiada ou a percepção de um conflito interburocrático entre os Ministérios da Fazenda e da Previdência Social.

IV – *Entidades de classe*

A entidade de classe vinculada ao mercado de previdência complementar que foi convidada a participar das audiências públicas foi o Instituto Brasileiro de Atuária (IBA), sociedade civil, sem fins lucrativos, que exerce o papel de disciplinamento técnico e da atuação profissional dos atuários¹⁸. Antes de observar as opiniões manifestadas por esse instituto, é relevante pontuarmos aspectos específicos que envolvem sua atuação.

O IBA tem como base de associação especialistas ainda raros no Brasil, os atuários, o que lhe garante um poder de influência considerável sobre qualquer política (inclusive pública) que envolva parâmetros de natureza atuarial em diversos tipos de entidades, principalmente fundos de pensão, seguradoras, entidades abertas de previdência e empresas de capitalização.

Dada a natureza do funcionamento dessas entidades, existem algumas atribuições que somente podem ser realizadas pelos profissionais de atuária, entre elas a elaboração das bases técnicas dos planos. Além disso, possui responsabilidade legal sobre as demonstrações contábeis e atuariais de instituições de previdência, seguro e capitalização. É um processo semelhante à prerrogativa dos contadores sobre o balanço das empresas.

¹⁶ No modelo italiano, os planos de benefícios devem fazer parte do contrato e da convenção de trabalho, inclusive para instituição de um fundo de pensão. O projeto do governo brasileiro obedece a dispositivo constitucional (art. 202, § 3º). Desse modo, no Brasil, o vínculo que se forma quando o empregado adere a um plano de benefícios é diverso do vínculo trabalhista que o participante mantém com seu empregador. (fonte: MPS)

¹⁷ Diário da Câmara dos Deputados, 2/12/1999, pg. 01847.

¹⁸ O IBA não possui competência legal para a fiscalização do exercício profissional do atuário.

A ascendência política do IBA foi significativa, apresentando grande influência na esfera de decisões governamentais para os mercados de previdência privada, principalmente no âmbito do CGPC.¹⁹ Portanto, dada à especificidade do IBA, seu discurso é caracterizado como de autoridade, tal como explica Bourdieu (1991):

A especificidade do discurso de autoridade (curso, sermão etc.) reside no fato de que não basta que ele seja compreendido (em alguns casos, ele pode inclusive não ser compreendido sem perder seu poder), é preciso que ele seja reconhecido enquanto tal para que possa exercer seu efeito próprio.

Na audiência pública de que participou, o representante do IBA iniciou sua palestra destacando que somente a atuária poderá garantir a exeqüibilidade da previdência, seja ela básica ou complementar. Apoiando-se nessa premissa, fez diversas observações, entre as quais destacaremos as seguintes:

a) No aspecto do benefício proporcional diferido, portabilidade e resgate, sugeri a idéia de que esses mecanismos sejam obrigatoriamente incluídos apenas para os planos instituídos a partir da promulgação da lei complementar. Nesse sentido, une-se aos argumentos dos fundos de pensão, com a alegação de que tal obrigação, especialmente para os planos de benefício definido vigentes, poderia gerar déficit, alterando o equilíbrio atuarial e, portanto, inviabilizá-lo. Em relação aos planos de contribuição definida, sugeri que a implantação do benefício proporcional para os planos vigentes fosse apenas opcional.

b) Quanto ao resgate, deverá ser preservado o valor real das contribuições, bem como a permissão de sua retirada apenas quando da cessação do vínculo empregatício.

c) Alertou o representante do IBA que a portabilidade de toda a reserva matemática²⁰, em épocas de planos de desligamento incentivado, poderá afetar o patrimônio das entidades, em razão da liquidez exigida por este instituto, ocasionando prejuízo aos participantes que permanecerem na entidade.

d) Defendeu que o órgão regulador deve ser separado do fiscalizador.

¹⁹ Apenas a partir do Decreto 4.678, de 2003, o IBA não foi mais convidado a participar do CGPC.

²⁰ De maneira resumida, reserva matemática pode ser entendida como sendo a totalidade dos compromissos líquidos do plano para com seus participantes, sendo esses compromissos líquidos calculados atuarialmente, ou seja, considerando-se todas as hipóteses para formulação do plano de benefícios (hipóteses atuariais).

e) Apresentou entendimento de que deveriam ser revogados somente os artigos da Lei nº 6.435, de 1977, que conflitem com o PLP 10/99.

As opiniões manifestadas pelo instituto são reveladoras, na medida em que põe em foco o problema do jogo de interesses cuja arena é o CGPC. A propósito, outros representantes do CGPC como a ABRAPP e, posteriormente, a APEP, também apresentaram alguns argumentos divergentes das propostas governamentais, elevando-se, assim, as chances de conflitos e dificuldades na oportunidade da regulamentação da Lei Complementar nº 109, de 2001, relativamente ao efetivo funcionamento dos novos institutos.

Parece-nos interessante, também, ressaltar fato singular ocorrido nas audiências públicas que foram mais direcionadas aos dispositivos referentes às entidades abertas de previdência e seguradoras. Falava, na oportunidade, o Superintendente da Susep, o qual, ao final de sua exposição, manifestou-se contrário à figura do instituidor, alegando esse ser um controlador com baixo compromisso de resultado, diferenciando-se do patrocinador pelo fato de não carregar o risco, o que, no seu entendimento, prejudica a governança das instituições.

Tal afirmação deixa entrever que as equipes do governo não estavam em plena sintonia, o que corrobora a tese de que o projeto de lei foi fruto de trabalhos de concepções diferenciadas em relação aos mercados de previdência privada, desvelando certo conflito interburocrático.

Os participantes da audiência pública não manifestaram posições radicalmente contrárias à proposta, contudo também não demonstraram apoio irrestrito. De maneira geral, as opiniões se mantiveram em uma posição intermediária, apoiando ou recusando certos dispositivos. Tal postura revela, ainda, certa insegurança em relação a mudanças, as quais poderiam interferir em pontos de atuação já consagrados dentro do segmento. Entretanto, nenhum agente apresentou manifestação contrária às diretrizes defendidas pelo governo (novamente, flexibilidade, credibilidade, etc). Daí, a postura dúbia e, em vários sentidos, conservadora.

4.4 Comparação entre os discursos: governo x demais agentes

Os diferentes pontos de vista expressos pelo governo e pelos demais agentes, de certa forma refletem o debate entre tendências progressistas e conservadoras, sem necessariamente caracterizar tais

posições de maneira maniqueísta, mas, simplesmente, do ponto de vista da origem e das conseqüências das mudanças propostas.

A linha progressista do governo segue o raciocínio da “reforma em continuação”, ou seja, que os avanços conseguidos com a Lei nº 6.435, de 1977, devem ter continuidade, mas por meio de um instrumento mais moderno, adequado às contingências modernas. Além disso, existe grande respaldo oferecido pelas experiências internacionais bem-sucedidas e firmemente defendidas por organismos multilaterais (BID, FMI, etc).

A linha conservadora dos agentes pode ser notada pela (i) resistência da obrigatoriedade e da formatação técnica envolvendo os institutos da portabilidade e do BPD; (ii) pelo temor da revogação da Lei nº 6.435, de 1977; (iii) pela união das atividades reguladoras e fiscalizadoras exercidas pelo governo; (iv) pelas dúvidas e receios gerados pela figura do instituidor; e, finalmente, (v) pela defesa contundente da legislação em vigor, em especial as exposições de algumas centrais sindicais.

Sobre esse debate de idéias, Hirschman (1992) ofereceu valiosa contribuição quando tratou de mapear a retórica conservadora em vários acontecimentos da história, chamando o conjunto de argumentos conservadores de “retórica da intransigência”. Dentre as teses conservadoras elencadas por Hirschman, uma delas chama atenção pela similaridade em relação à postura conservadora assumida pelos agentes: a tese da ameaça.

Segundo Hirschman, a tese da ameaça:

(...) assevera que a mudança proposta, ainda que talvez desejável em si, acarreta custos ou conseqüências inaceitáveis de um ou outro tipo. (Hirschman, 1992, p.73)

O autor ainda tece esclarecimentos acerca daqueles que se servem dessa tese como linha de argumentação conservadora:

Os que argumentam nesse sentido não afirmam que a reforma proposta é em si errada; em vez disso, alegam que ela conduzirá a uma seqüência de eventos tal que seria perigosamente imprudente, ou apenas indesejável, tomar o rumo (intrinsecamente justo ou correto) proposto. (Hirschman, 1992, p.74)

(...)

Além disso, com esse tipo de argumentação, o reacionário veste-se mais uma vez com a roupagem do progressista e argumenta como se tanto o progresso antigo quanto o novo fossem desejáveis, e

então, de modo típico, mostra de que maneira uma nova reforma, se levada a cabo, poria em perigo mortal outra mais antiga e muito apreciada, que poderia ter sido posta em prática recentemente. (Hirschman, 1992, p.75)

Identifica-se, na manifestação dos agentes, certa sobrevalorização da legislação em vigor, ressaltando que ela satisfazia plenamente às necessidades do mercado e, ainda, o fato de que, com ela, o segmento ganhou impulso e força nos últimos anos. Nesse sentido, utilizaram-se largamente da tese da ameaça, pois a raiz de quase todos os argumentos era a de que o custo da reforma ou mudança proposta era alto demais, pois colocariam em perigo outra “preciosa” realização anterior.

Hirschman também observa características do pensamento progressista:

(...) os observadores progressistas concentram-se nas razões pelas quais uma reforma nova e outra antiga terão uma interação positiva e não negativa. A propensão a argumentar em favor dessa espécie de interação afortunada e positiva, ou, tal como o chamo, *apoio mútuo*, é uma das marcas registradas do temperamento progressista. (Hirschman, 1992, p.126)

Conclui o citado autor que

os reacionários exageram os danos que qualquer nova ação ou intervenção causará à reforma mais antiga, enquanto os progressistas têm excessiva confiança em que todas as reformas são mutuamente solidária, mediante o que eles gostam de chamar de princípio da sinergia. (Hirschman, 1992, p.127)

Diante dessas idéias, percebe-se que, no Congresso Nacional, acabam ocorrendo fortes disputas, as quais, com auxílio da retórica e de teses argumentativas como as defendidas por Hirschman, determinam a real face de uma proposição legislativa.

4.5 Proposições aprovadas

É importante descrever as modificações implementadas pelo Congresso nos textos das proposições mais relevantes para os fins deste trabalho, bem como uma rápida explanação acerca do conteúdo de cada uma delas, de maneira a verificarmos as transformações ocorridas com os debates proporcionados pelo Poder Legislativo.

Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que as audiências públicas foram determinantes para as modificações implementadas pelo Congresso, em especial em relação às emendas do relator da proposta na Câmara dos Deputados, Deputado César Castro. Os pontos destacados no Relatório da Comissão Especial da Câmara, relativamente aos propósitos deste trabalho e considerados mais controversos, foram os seguintes:

a) A revogação da Lei nº 6.435, de 1977, poderia criar vazios legais que promoveriam rupturas nas atividades das entidades de previdência privada.

b) A indefinição dos órgãos reguladores e fiscalizadores fragiliza os objetivos de imprimir maior credibilidade ao regime de previdência complementar e de fortalecimento da capacidade de regulação e fiscalização do Estado.

c) A portabilidade e o resgate deveriam ser mais bem definidos, para não virem a inviabilizar certos tipos de planos de benefícios;

d) A criação dos instituidores, na forma prevista, constitui risco elevado para os planos de benefícios, uma vez que estes não possuem uma pessoa jurídica responsável pela cobertura de eventuais déficits financeiros ou técnicos.

O Senado Federal, dado o extenso debate já ocorrido na Câmara, optou por não realizar novas audiências. Todas as alterações propostas pelo substitutivo da Câmara foram acatadas, sendo introduzido apenas um dispositivo relativo ao instituto da portabilidade.

A seguir, descreveremos brevemente alguns dos dispositivos da Lei Complementar nº 109, de 2001, que consubstanciaram as maiores mudanças institucionais no marco legal dos fundos de pensão, bem como os maiores debates no âmbito do Congresso Nacional.

I – Introdução da Figura do Instituidor

Projeto de Lei do Governo	Lei Complementar 109/2001
<i>Art. 11. Os planos de benefícios de previdência complementar fechada poderão ser instituídos por patrocinadores e instituidores, observado o disposto no art. 33 desta Lei Complementar.</i>	<i>Art. 12. Os planos de benefícios de entidades fechadas poderão ser instituídos por patrocinadores e instituidores, observado o disposto no art. 31 desta lei complementar.</i>

<p><i>Art. 33. As entidades fechadas são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente:</i></p> <p><i>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</i></p> <p><i>II – aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores.</i></p>	<p><i>Art. 31 (Texto mantido).</i></p>
<p><i>Parágrafo único. As entidades fechadas organizar-se-ão sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos.</i></p>	<p><i>§ 1º (Texto mantido).</i></p>

Além dos patrocinadores, previstos na legislação anterior, a LC 109/2001 introduz a figura do instituidor, já comentada neste trabalho. Neste dispositivo legal, fica expresso o que se entende por instituidor e a definição de patrocinador foi ampliada para abranger a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A forma de organização dos fundos de pensão foi mantida.

Como mudança institucional, talvez o instituidor seja o que representa o maior avanço, uma vez que, ao contrário dos outros institutos, necessitava de amparo legal para ser firmado como alternativa.

II – Requisitos para patrocinadores, instituidores e respectivos planos de benefício

Projeto de Lei do Governo	Lei Complementar 109/2001
<p><i>Art. 12. A formalização da condição de patrocinador ou instituidor de um plano de benefício dar-se-á mediante convênio de adesão a ser celebrado entre o patrocinador ou instituidor e a entidade fechada de previdência privada, em relação a cada plano de benefícios por esta administrado e executado, mediante prévia autorização do órgão regulador e fiscalizador, conforme regulamentação do Poder Executivo.</i></p>	<p><i>Art. 13 (Texto mantido).</i></p>

O dispositivo estabeleceu a exigência de formalização de convênio de adesão para cada plano de benefícios. O convênio de adesão é instrumento importante, pois contém as regras de convivência entre a entidade e seu patrocinador e instituidor. Deve conter cláusulas referentes aos direitos e às obrigações de patrocinador ou instituidor e do fundo de pensão, a vigência do convênio de adesão, a condição de retirada de patrocinador ou instituidor, previsão de solidariedade ou não, entre patrocinadores ou entre instituidores, com relação aos respectivos planos e foro para dirimir todo e qualquer questionamento oriundo do convênio de adesão.

A legislação anterior somente exigia o convênio no caso de várias patrocinadoras, permitindo que, nas situações comuns (um patrocinador para cada fundo de pensão), ocorressem alguns impasses na relação entre as entidades e seus patrocinadores.

III – *Estabelecimento dos novos institutos para os planos de benefício*

Projeto de Lei do Governo	Lei Complementar 109/2001
<i>Art. 13. Os planos de benefícios deverão prever os seguintes institutos, observadas as normas estabelecidas pelo órgão regulador e fiscalizador:</i>	<i>Art. 14 (Texto mantido).</i>
<i>I – benefício proporcional diferido, em razão da cessação do vínculo empregatício com o patrocinador ou associativo com o instituidor antes da aquisição do direito ao benefício pleno, a ser concedido quando cumpridos os requisitos de elegibilidade;</i>	<i>Texto mantido.</i>
<i>II – portabilidade do direito acumulado pelo participante para outro plano, em razão da cessação do vínculo empregatício com o patrocinador ou associativo com o instituidor ou, ainda, devido a situações específicas definidas pelo órgão regulador e fiscalizador, cumprido o período de carência;</i>	<i>II – portabilidade do direito acumulado pelo participante para outro plano;</i>
<i>III – resgate da totalidade das contribuições vertidas ao plano pelo participante; e</i>	<i>III – resgate da totalidade das contribuições vertidas ao plano pelo participante, descontadas as parcelas de custeio administrativo, na forma regulamentada; e</i>

<p><i>IV – faculdade de o participante manter o valor de sua contribuição e a do patrocinador, no caso de perda parcial ou total da remuneração recebida, para assegurar a percepção dos benefícios nos níveis correspondentes àquela remuneração ou em outros definidos em normas regulamentares.</i></p>	<p><i>Texto mantido.</i></p>
--	------------------------------

O art. 13 estabelece formalmente, no âmbito de atuação dos fundos de pensão, os institutos do BPD e da portabilidade. Como já foi observado, trata-se de inovações que nasceram dentro do mercado, sujeitas, portanto, ao arbítrio da entidade fechada. Sem o devido suporte legal, essas inovações poderiam perder-se ao longo da trajetória laboral do participante, dado que este poderia não contar com tais benefícios nos planos das respectivas empresas a que viesse a prestar serviços. Assim, em uma mudança de emprego, o participante poderia ser obrigado a aderir a um plano que não contivesse benefícios do seu plano original, tais como as inovações especificadas no art. 13.

Com relação ao resgate e ao autopatrocínio, deve-se ressaltar que já eram institutos consagrados no segmento, estando previstos na maioria dos planos de benefícios oferecidos até então.

É importante observar que nem sempre um instituto exclui o outro. Por exemplo, de acordo com a situação do trabalhador, ele pode optar por um BPD em um primeiro momento e depois fazer uso da portabilidade dos mesmos recursos vinculados a um BPD. Isso será comum naqueles casos em que a pessoa perde o vínculo e não consegue encontrar um novo emprego imediatamente. Assim, com a garantia de preservação e atualização de seus recursos, poderá vincular-se a uma nova empresa e, caso essa seja patrocinadora de algum fundo de pensão, ser-lhe-á facultado portá-los. Esse exemplo é apenas um diante de uma centena de possibilidades que o trabalhador agora pode utilizar, de acordo com sua específica situação.

É importante frisar que todos esses institutos exigem regulamentação pelo órgão regulador e fiscalizador, de forma a assegurar a sua efetiva implementação. Com isso, delega-se ao Executivo poderes para estabelecer parâmetros que deverão operacionalizar o uso desses instrumentos.

IV – Requisitos para a Portabilidade

Projeto de Lei do Governo	Lei Complementar 109/2001
	<p><i>Art. 13</i></p> <p><i>§1º Não será admitida a portabilidade na inexistência de cessação do vínculo empregatício do participante com o patrocinador.</i></p>
	<p><i>§ 2º O Órgão regulador e fiscalizador estabelecerá período de carência para o instituto de que trata o inciso II deste artigo.</i></p>
	<p><i>§ 3º Na regulamentação do instituto previsto no inciso II do caput deste artigo, o Órgão regulador e fiscalizador observará, entre outros requisitos específicos, os seguintes:</i></p> <p><i>I - se o plano de benefícios foi instituído antes ou depois da publicação desta Lei Complementar;</i></p> <p><i>II - a modalidade do plano de benefícios.</i></p>
	<p><i>§ 4º O instituto de que trata o inciso II deste artigo, quando efetuado para entidade aberta, somente será admitido quando a integralidade dos recursos financeiros correspondentes ao direito acumulado do participante for utilizada para a contratação de renda mensal vitalícia ou por prazo determinado, cujo prazo mínimo não poderá ser inferior ao período em que a respectiva reserva foi constituída, limitado ao mínimo de quinze anos, observadas as normas estabelecidas pelo órgão regulador e fiscalizador.</i></p>
<p><i>Art. 14. Para efeito do disposto no inciso II do artigo anterior, fica estabelecido que:</i></p>	<p><i>Art. 15 (Texto mantido).</i></p>
<p><i>I – o direito acumulado corresponde às reservas constituídas pelo participante ou à reserva matemática, o que lhe for mais favorável;</i></p>	<p><i>(ver abaixo – Parágrafo único)</i></p>
<p><i>II – a portabilidade não caracteriza resgate; e</i></p>	<p><i>Texto mantido.</i></p>
<p><i>III – é vedado que os recursos financeiros correspondentes transitem pelos participantes dos planos de benefícios, sob qualquer forma.</i></p>	<p><i>Texto mantido.</i></p>

	<p><i>Parágrafo único. O direito acumulado corresponde às reservas constituídas pelo participante ou à reserva matemática, o que lhe for mais favorável.</i></p>
--	--

Os parágrafos do art. 13 foram inteiramente dedicados à portabilidade, que, ao lado da figura do instituidor, é a inovação mais ressaltada pelo Governo e demais agentes, tendo em vista a preservação do direito dos participantes e da capacidade de preservar a poupança de longo prazo de caráter previdenciário.

Podemos verificar uma nítida influência das audiências públicas na construção desses dispositivos, uma vez que foi bastante propugnada a possibilidade de haver desequilíbrio nas contas dos planos de benefícios, caso não houvesse algumas salvaguardas. A primeira, já defendida pelo próprio governo, é a condição da perda do vínculo empregatício ou associativo, vez que a portabilidade garante direitos acumulados tendo em vista a transição do trabalhador para outras empresas, em consonância com a característica dos planos das entidades fechadas, ou seja, relação profissional com algum ente.

As demais salvaguardas originaram-se das audiências públicas. São, na sua essência, garantias de equilíbrio atuarial dos planos de benefícios, tendo em vista a possibilidade de saída em massa de trabalhadores (desligamentos incentivados, por exemplo) e, principalmente, a forma como os planos foram concebidos, principalmente os planos mais antigos e cujos benefícios exigem maior complexidade de cálculo e capacidade econômico-financeira para pagamento. Daí a decisão por (i) diferenciar o tratamento oferecido aos planos instituídos antes e depois da entrada em vigor da lei complementar e (ii) instituição do período de carência para fazer jus à portabilidade. Por fim, para tornar claro que a portabilidade dos recursos financeiros que correspondem ao direito acumulado do participante deverá manter a sua característica de poupança previdenciária, estabeleceu-se, no § 4º, que tais recursos não poderão ser resgatados senão em prestações mensais e a longo prazo, mesmo quando portadas para entidade aberta.

Com relação ao art. 15, trata-se de dispositivo que reforça a intenção do legislador quanto à preservação da poupança previdenciária, remetendo-se ao parágrafo único a importante referência correspondente ao conceito de “direito acumulado”.

V – Requisitos para a figura do instituidor

Projeto de Lei do Governo	Lei Complementar 109/2001
	<i>Art. 31 § 2º As entidades fechadas constituídas por instituidores referidos no inciso II do caput deste artigo deverão, cumulativamente:</i>
	<i>I - terceirizar a gestão dos recursos garantidores das reservas técnicas e provisões mediante a contratação de instituição especializada autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou outro órgão competente;</i>
	<i>II - ofertar exclusivamente planos de benefícios na modalidade contribuição definida, na forma do parágrafo único do art. 7º desta Lei Complementar.</i>
	<i>§ 3º Os responsáveis pela gestão dos recursos de que trata o inciso I do parágrafo anterior deverão manter segregados e totalmente isolados o seu patrimônio dos patrimônios do instituidor e da entidade fechada.</i>
	<i>§ 4º Na regulamentação de que trata o caput, o órgão regulador e fiscalizador estabelecerá o tempo mínimo de existência do instituidor e o seu número mínimo de associados.</i>

Observa-se que todos os dispositivos acima transcritos se originaram no processo legislativo, em especial na fase das audiências públicas da Câmara dos Deputados. O projeto originado do governo não foi suficientemente convincente em oferecer à figura do instituidor respaldo para aprovação sem qualquer reparo ou emenda. Como pudemos verificar, os convidados das audiências públicas demonstraram desconfiança quanto à segurança oferecida pelo instituidor, muitas delas fazendo comparações com a experiência dos montepios do passado. Essa idéia fica patente quando se observa a declaração do relator, a qual torna evidente a preocupação sobre a cobertura de eventuais déficits financeiros ou técnicos dos planos de benefício. Tanto é assim, que apenas se permite a criação de planos de contribuição definida para serem operados nessas condições²¹.

²¹ Plano em que as reservas acumuladas são individuais, cuja característica principal é não conhecer de antemão o valor do benefício futuro, o qual depende do quanto se paga durante o período contributivo e do desempenho das aplicações financeiras. Assim, os denominados riscos atuariais são suportados individual e integralmente pelos seus segurados por meio de alterações no valor mensal dos seus benefícios.

Portanto, os incisos nada mais são que condições adicionais para o exercício das atividades previdenciárias mediante os instituidores. Nesse sentido, entendemos que, por falta de argumentação mais consistente e articulação política mais incisiva, foram incluídos dispositivos na lei complementar que poderiam muito bem fazer parte de uma regulamentação do Executivo. Não obstante, os incisos servirão para melhor firmar a proposta e fazê-la funcionar na prática.

VI – Sobre o órgão regulador e fiscalizador

Projeto de Lei do Governo	Lei Complementar 109/2001
<i>Art. 75. A vinculação, as atribuições e demais aspectos relativos aos órgãos ou órgão regulador e fiscalizador de que trata o art. 5º desta Lei Complementar serão estabelecidos por meio de lei, observado o disposto no inciso VI do art. 84 da Constituição Federal.</i>	<i>Art. 74. Até que seja publicada a lei de que trata o art. 5º desta Lei Complementar, as funções do órgão regulador e do órgão fiscalizador serão exercidas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio, respectivamente, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) e da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), relativamente às entidades fechadas, e pelo Ministério da Fazenda, por intermédio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), em relação, respectivamente, à regulação e fiscalização das entidades abertas.</i>

A questão do órgão regulador e fiscalizador será objeto de lei específica e, segundo a opinião do governo à época, não haverá prejuízos da organização legal vigente, seja no que se refere às entidades abertas, seja no que se refere às entidades fechadas. Certamente a intenção era de iniciar, imediatamente após a publicação da lei complementar, a tramitação do projeto de lei específico sobre o órgão regulador e fiscalizador.

Entretanto, esse suposto vácuo legal deixou desconfortáveis os demais agentes envolvidos e, especialmente, os parlamentares. Novamente, ao longo do processo legislativo nas duas Casas do Congresso, não observamos qualquer articulação política em torno de uma proposta de órgão regulador e fiscalizador; ao contrário, houve uma grande ausência do governo neste particular. Na verdade, apesar do discurso em defesa de um órgão dessa categoria na exposição de motivos, o próprio corpo do projeto deixou margem para dúvidas em relação a possíveis “vazios legais” caso o projeto fosse aprovado na sua forma original.

Entendemos que essa leniência do governo não foi simplesmente reflexo de falta de habilidade política ou incapacidade argumentativa.

5. REGULAMENTAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR

A participação do Poder Executivo no processo legislativo também pode ser considerada por meio da edição de normas regulamentares, igualmente criadoras de regras gerais, de maneira a fazer cumprir as leis aprovadas no Congresso.

Tal participação, outrossim, é explicada pela complexidade que envolve o tema previdenciário, tornando-se materialmente impossível para o legislador ordinário prever todas as possíveis mutações sociais de forma a atender interesse público, o qual permeia a prestação de serviços e as atividades do mercado regulado.

Lembra-nos Menezello (2002, p.121)

(...) deparamo-nos com o fato de que novas relações jurídicas passam a ser disciplinadas por comandos infralegais que devem ser legítimos, válidos e eficazes, ou seja, está ocorrendo a juridicização de várias disciplinas que antes estavam fora do campo do Direito.

Portanto, as delegações são necessárias devido à multiplicidade de fatores e à impossibilidade de que o Congresso tenha os conhecimentos e a experiência necessários para legislar exaustivamente.

Nesse sentido, a autora ainda acrescenta:

(...) o legislador, no momento da elaboração de cada uma das leis de regência das agências, optou, como política legislativa, por legislar por meio de preceitos de ordem geral, determinando que as especificidades de cada setor devam ser reguladas pelas agências mediante a aprovação de atos normativos obrigatórios. (Menezello, 2002, p.122)

Assim, ainda afirma Menezello que qualquer ato regulatório – ato normativo secundário – que pretenda disciplinar direitos deve originar-se e estar submetido aos ditames da legislação aprovada pelo Poder Legislativo.

Tais observações são importantes, pois, em última instância, a efetividade da reforma é alcançada ou não conforme a sua regulamentação.

Portanto, torna-se importante verificar o grau de adequação das normas de hierarquia inferior à lei complementar, bem como o processo de articulação política que envolveu tal processo.

É interessante ressaltar que, até o ano de 1999, o referido conselho funcionou de maneira errática, apresentando uma “produção” normativa pequena. Sobre esse panorama deve-se, no entanto, evidenciar que a atuação mais efetiva do Estado sobre a atividade dos fundos de pensão iniciou-se a partir de 1994. Além disso, boa parte das atividades do CGPC cingiram-se ao julgamento de recursos administrativos oriundos de autos de infração expedidos pela SPC, o que ocupou significativa parte da agenda do conselho.

Ainda assim, como ficou constatado no texto da Lei Complementar nº 109, de 2001, o CGPC permaneceu como órgão normativo das atividades dos fundos de pensão.

O instrumento utilizado pelo CGPC na sua atividade regulamentar é a resolução, cujas determinações podem ser desdobradas em normas de caráter eminentemente técnico, tais como as instruções normativas utilizadas pela SPC. Coube ao CGPC debater os aspectos relativos à figura do instituidor e aos quatro institutos que devem fazer parte dos planos de benefícios (portabilidade, BPD, resgate e autoprocínio) de forma a expedir resoluções que dispusessem em maiores detalhes os preceitos da Lei Complementar.

É interessante, antes de analisarmos com mais detalhes as resoluções, contextualizar o ambiente decisório com que se revestiu o CGPC ao longo dos debates que resultaram nas normas vigentes.

O referido colegiado somente iniciou seus trabalhos de regulamentação da lei complementar no ano de 2002. Contribuiu para esse atraso a sucessiva troca de Ministros de Estado e, principalmente, de Secretários de Previdência Complementar, responsáveis diretos pela agenda do colegiado.²² Apesar disso, os trabalhos foram destacados pelo

²² A partir da gestão do Ministro Waldeck Ornélas, os trabalhos acerca da Lei Complementar foram iniciados, com auxílio da equipe do Secretário de Previdência Complementar Paulo Kliass. Em dezembro de 2000, assumiu a SPC Solange Paiva, ainda na gestão de Waldeck Ornélas, durante o processo de tramitação da Lei Complementar no Congresso. Logo em seguida, o Ministério foi assumido por Roberto Brant. Apesar de ter sido mantida na SPC, Solange Paiva não conseguiu ficar em sintonia com os trabalhos daquela pasta exigidos pelo Ministro. Então, assumiu José Roberto Savóia, à época Secretário-Adjunto, o qual dirigiu a SPC até o final do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse ínterim, assumiu o Ministério José Cechin, no âmbito da última reforma ministerial do mandato de Fernando Henrique, baseada em critérios mais técnicos, com baixo impacto político sobre a relação entre os partidos. José Cechin era Secretário Executivo do Ministério da Previdência Social desde 1995. Assim, ao longo de cinco anos, tivemos três ministros e três secretários da SPC. Mesmo levando em conta que

Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) como a prioridade máxima para o CGPC no ano de 2002.²³ A estratégia adotada foi a discussão e aprovação de cada inovação em separado, de forma a garantir a aprovação até o final do mandato do Presidente da República.

A primeira minuta de resolução foi apresentada em abril de 2002 e versou sobre portabilidade. Sua votação aconteceu apenas ao final de junho e revestiu-se de muita tensão. Na sua 66ª reunião, ficou evidente o surgimento de uma clivagem no CGPC: o grupo formado pelos representantes do governo e o grupo dos representantes dos demais atores. A minuta foi apresentada pela equipe da SPC e foi duramente criticada pelo segundo grupo, que manifestou contrariedade frente ao bloco do governo²⁴. Nesse contexto, foi aprovada a Resolução nº 9, publicada em 27 de junho de 2002.

A segunda resolução aprovada foi a referente à figura do instituidor. Também nessa reunião, as fissuras abertas pelas discussões sobre portabilidade não se cicatrizaram. As tensões ainda permaneceram latentes, tendo em vista o choque entre os grupos do setor público e do privado. Novamente, prevaleceu boa parte do texto de iniciativa da SPC. O texto aprovado foi publicado em 17 de setembro de 2002, como Resolução nº 12 do CGPC.

As demais resoluções foram votadas em um clima de maior tranquilidade, dado o maior consenso existente entre os dois grupos relativamente ao BPD (Resolução nº 13, de 2 de outubro de 2002) e ao resgate. Importante ressaltar que a última resolução aprovada pelo CGPC no ano de 2002, a relativa ao instituto do resgate, inexplicavelmente, não foi sequer publicada, não permitindo que seus dispositivos tivessem qualquer efeito sobre o mercado.

O ano de 2003 serviu para consolidar a regulamentação aprovada no ano anterior, redefinindo em parte os dispositivos aprovados. Isso foi possibilitado pela iniciativa do governo de redefinir sua postura, procurando retomar a adesão do setor privado às decisões do governo, principalmente do CGPC. Para isso, procurou reequilibrar o poder de voto e a composição do conselho em um número menor de grupos de interesse (Ver Tabela 3, na Seção 7).

houve avanços na atuação do Estado sobre o mercado operado pelos fundos de pensão, a circulação de dirigentes é fator inibidor de qualquer processo de aprimoramento institucional.

²³ Fonte: Ata da 64ª Reunião do CGPC - MPAS

²⁴ A votação em bloco não significou ausência de sugestões ou aprimoramentos por parte dos demais integrantes do governo. A posição em bloco foi eminentemente política.

A síntese dos aspectos mais importantes das resoluções do CGPC em vigor relativamente às inovações da Lei Complementar nº 109, de 2001, aqui tratadas, está descrita no Anexo II deste trabalho.

6. DO DISCURSO À PRÁTICA

Conforme pudemos verificar, o novo marco regulatório consubstanciado na Lei Complementar nº 109, de 2001, tem como principal característica o fato de tornar a previdência complementar mais atraente para os que ainda não aderiram a planos previdenciários, bem como melhor garantir o direito de todos os participantes, assegurando que as pessoas tenham suas rendas complementadas na aposentadoria e, por conseqüência, a maior acumulação de recursos financeiros de longo prazo.

Dessa maneira, tal reforma, além de atender ao anseio dos cidadãos por uma aposentadoria mais digna, proporciona fontes de recursos adicionais que podem ser aplicados na esfera produtiva, elevando o crescimento e o emprego. Essa foi a lógica constantemente difundida pelo governo, e aceita pelos agentes, inclusive pelos parlamentares. Mas uma avaliação mais séria pode acender novas luzes acerca de um entendimento mais próximo da realidade.

Existem mitos relativos a reformas previdenciárias, muitos dos quais podem ter um elemento de verdade, que, normalmente, é suficiente para dar um toque de plausibilidade, mas, em uma análise mais minuciosa, é tênue o bastante para tornar-se uma orientação enganosa para a política (Barr, 2000).

Acontece, na verdade, que a lei complementar que foi analisada neste trabalho não gera, diretamente, todos os benefícios alardeados pelo governo. Ela não tem, por si só, a virtude especial de propiciar o crescimento econômico e o emprego. Ao contrário, depende desses dois efeitos econômicos para fazer o mercado previdenciário crescer. Parece óbvio, mas a idéia vendida é que um sistema de previdência privada moderno pode elevar o crescimento econômico. Pode: mas tal sistema também depende de crescimento econômico para ser forte e sustentável.

Tal afirmativa parece paradoxal, mas pode muito bem ser explicada da seguinte maneira. Existem dois momentos cruciais de avaliação: antes e depois da lei complementar. Antes, observamos um

mercado já constituído, gigantesco do ponto de vista dos recursos acumulados, capaz de gerar elevadas expectativas em relação ao seu papel socioeconômico. O momento posterior reflete a ansiedade de verificar se haverá uma expansão desse sistema, gerando todas as conseqüências prometidas pelos dirigentes.

Não resta dúvida de que o crescimento econômico e a conseqüente elevação da renda de alguns setores propiciaram a formação do sistema de previdência complementar, em especial o organizado pelos fundos de pensão. Após anos, o montante de recursos foi tal, que transformou os fundos em importantes e cobiçados atores econômicos, com potencial para contribuir para o desenvolvimento econômico por meio de aplicações de seus recursos. Dessa forma, alguns pontos necessitam de maior detalhamento, a fim de melhor entendermos os mecanismos que unem a previdência privada e a economia brasileira.

6.1 Renda, participantes e poupança previdenciária

Em primeiro lugar, não há que se falar em previdência complementar sem mencionar a capacidade do trabalhador em gerar uma poupança mensal adicional para acréscimo de sua aposentadoria. Portanto, a palavra-chave para a previdência privada é renda.

Não há como conceber renda sem haver emprego e crescimento econômico. Sabe-se, entretanto, das dificuldades relativas ao mercado de trabalho brasileiro, que vem enfrentando dificuldades na dinâmica de geração de emprego, não obstante o fato de a economia brasileira estar tendo capacidade de gerar novas ocupações. Cabe, contudo, inquirir sobre a qualidade dos postos de trabalho que foram criados no período.

A crescente participação dos assalariados com carteira assinada no total de pessoas ocupadas reverteu-se, na década passada, por uma modificação significativa que vem ocorrendo desde 1990 na forma de entrada no mercado de trabalho. Existe um descompasso entre o crescimento do emprego protegido (com carteira) e a diminuição do emprego informal. O resultado desse processo tem sido a intensificação da informalidade, revelando que, se a economia brasileira, de um lado, está sendo capaz de gerar empregos, de outro, estes são, em boa parte, de baixa qualidade. Assim, mesmo havendo elevação na taxa de emprego, o nível de renda não cresce na mesma proporção.

Os gráficos 1 e 2 mostram que o panorama recente dos dados relativos à renda e ao emprego revelam exatamente esta desarmonia entre os fatores renda e emprego.

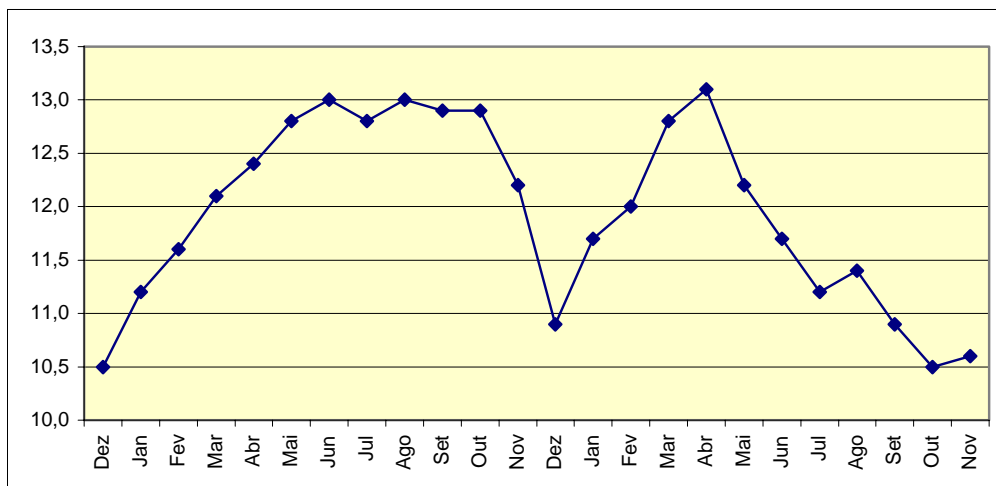
Por conseguinte, o potencial de elevação de participantes acaba limitado a um grupo relativamente pequeno da classe média, formado, na sua maioria, por profissionais liberais.

Ademais, fatores como a taxa de juros, o crédito ainda caro e escasso, a alta carga tributária, entre outros, vêm impondo limites ao crescimento da economia. Dependendo do ciclo econômico ou da crise que possa surgir, a situação do desemprego tende a se agravar de tal modo, que a probabilidade de retirada de recursos poderá constituir um duro golpe em planos, por exemplo, os estabelecidos por instituidores.

A expansão sustentável da previdência complementar é um efeito do crescimento econômico que, ao mesmo tempo o retroalimenta. Assim, as inovações do novo marco regulatório permitem que tal efeito ocorra com maior fluidez e, portanto, com maior intensidade.

Gráfico 1

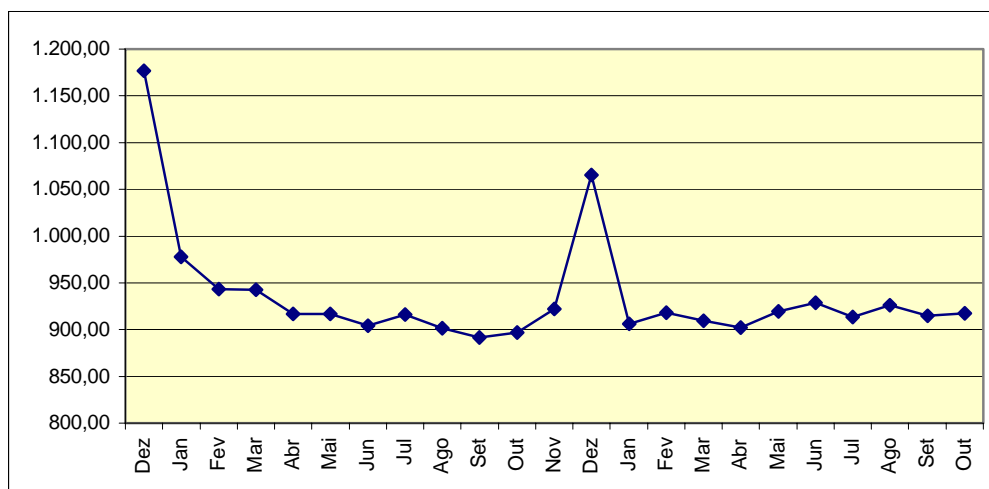
Taxa de desocupação, na semana de referência, das pessoas de 10 anos ou mais de idade - dez.2002 a out.2004



Fonte: IBGE

Gráfico 2

Rendimento médio real do trabalho principal, por mês, recebido pelas pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência - dez.2002 a out.2004



Fonte: IBGE

6.2 Recursos acumulados não significam recursos disponíveis

Outro mito que constantemente é reforçado, principalmente pela mídia, é que a fabulosa quantia administrada pelos fundos de pensão, hoje ao redor de R\$ 260 bilhões, estão livremente disponível para os investimentos ditos produtivos, geralmente financiadores de empresas via mercado de capitais ou fomentadores de projetos de infra-estrutura. Assim, a existência de melhores alternativas de investimento permite aos gestores dos fundos previdenciários obterem maior retorno na carteira, reduzirem o risco de solvência e, conseqüentemente, aumentarem a credibilidade de sua administração, bem como elevarem a competitividade da economia.

Nesse sentido, dois aspectos são fundamentais: (i) o amadurecimento dos planos; e (ii) a característica da carteira de investimentos.

O amadurecimento dos planos refere-se à fase em que o plano de benefícios se encontra: na fase de acumulação (de diferimento), ou na fase de pagamento dos benefícios. Enquanto o plano estiver na fase de acumulação, os recursos são aplicados sem ocorrer a necessidade de resgates antecipados para fazer face a pagamento de benefícios. Ao iniciar o pagamento de benefícios, o fluxo de “receitas” do plano diminui, bem como o estoque de investimentos, que, paulatinamente, devem ser convertidos em moeda corrente para a transferência aos assistidos.

Utilizando-se como exemplo o caso do maior e mais conhecido fundo de pensão do país, a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil - Previ, que, segundo dados de setembro

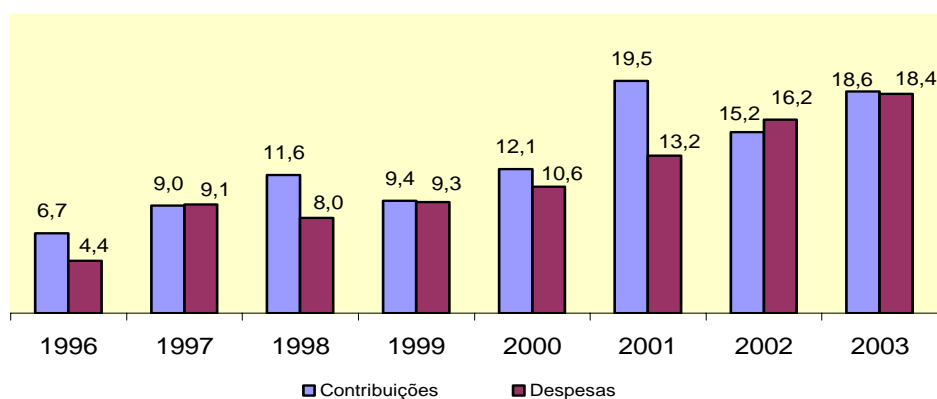
de 2004, reunia ativos investidos no valor de R\$ 62 bilhões, podemos ter uma boa compreensão do que seria uma entidade com planos maduros. Observando as informações dos fluxos financeiros de seu relatório anual de 2003, verificamos o seguinte:

DESCRIÇÃO	Exercício 2003 (em R\$ mil)
(+/-) PROGRAMA PREVIDENCIAL	(795.267)
(+) ENTRADAS	3.453.884
(-) SAÍDAS	(4.249.151)

A saída líquida de recursos de R\$ 795 milhões é resultado, basicamente, da diferença entre os recursos coletados²⁵ e os recursos utilizados no pagamento de benefícios. Tal saída não originou déficit para o plano, dadas as receitas oriundas dos investimentos.

O caso da Previ é uma boa amostra de parte significativa do segmento. Assim, quando se fala em recursos efetivamente disponíveis para investimentos de longo prazo, é fundamental avaliar o nível de comprometimento do fundo de pensão com o pagamento de benefícios já concedidos. Para o conjunto de entidades, a relação entre as contribuições coletadas e as despesas incorridas ao longo do ano vem evoluindo da seguinte forma:

Gráfico 3
Evolução das contribuições e das despesas previdenciais dos fundos de pensão (R\$ bilhões)



Fonte: SPC/MPS

A carteira de investimentos segue a lógica acima apresentada. Quanto maior a quantidade de benefícios concedidos, mais recursos serão alocados em aplicações com maior liquidez e menor risco.

²⁵ São os recursos referentes às suas contribuições normais e extraordinárias de patrocinador(es), participantes ativos, assistidos e autofinanciados, bem como remunerações das contribuições em atraso e contratadas, recursos oriundos de migrações entre planos, portabilidade e outros recursos coletados.

Ainda que o mercado de capitais brasileiro fosse robusto e, portanto, capaz de aumentar as alternativas de investimento, em razão das características econômicas atuais do Brasil, seria insuficiente para fazer face aos retornos oferecidos pelos títulos públicos. Com uma taxa básica de juros (SELIC) atualmente em 18,75% a.a., qualquer investidor dificilmente ficaria estimulado a aplicar recursos em projetos de infra-estrutura ou em papéis de empresas. A tabela 1 revela um cenário de investimento dos fundos de pensão bastante conservador e avesso ao risco.

Um detalhe interessante é que boa parte das aplicações em instituições financeiras constitui-se em quotas de fundos de investimento, os quais são os maiores compradores de títulos públicos do mercado brasileiro. Assim, mais de 60% dos recursos dos fundos de pensão estão alocados, direta e indiretamente, nos títulos do governo que, por sua vez, dadas as dificuldades colocadas por conta do ajuste fiscal, não têm mais condições de realizar investimentos necessários para a viabilização do crescimento sustentável do país.

Outro fator que explica a maciça aplicação de recursos em títulos públicos e de renda fixa tem relação com uma taxa mínima de rentabilidade adotada nas avaliações atuariais para atingir o valor projetado para a carteira, de maneira a arcar com os compromissos de pagamento de benefício atuais e futuros. Essa taxa é composta pela taxa mínima atuarial acrescida do indexador do plano de benefícios. Nesse sentido, os fundos de pensão somente buscariam investimentos de renda variável no caso de uma queda sustentável na taxa Selic até o patamar que não fosse o suficiente para cobrir os pagamentos dos planos de benefício.

Tabela 1
Ativos de Investimentos dos Fundos de Pensão – Set/2004

Tipo de aplicação	Total (R\$ mil)	%
Renda Fixa	152.407.529,30	64,0%
Títulos Públicos Federais	30.431.213,05	12,8%
Aplicações em Instituições Financeiras	118.329.301,12	49,7%
Títulos de Empresas	3.486.523,41	1,5%
Outros	160.491,72	0,1%
Renda Variável	65.888.146,43	27,7%
Ações	44.212.584,45	18,6%
Fundos de Investimento	21.456.447,89	9,0%
Outros	219.114,09	0,1%
Investimentos Imobiliários	11.261.704,33	4,7%
Empréstimos a Participantes	7.986.308,66	3,4%
Outros investimentos	509.780,22	0,2%
Total	238.053.468,94	

Fonte: SPC/MPS

6.3 Repercussões no segmento de previdência privada fechada

Tendo em vista os aspectos anteriormente verificados, com base nos dados do segmento operado pelos fundos de pensão, não observamos nenhuma mudança decorrente das alterações propostas, em razão de ser um marco normativo que foi efetivamente concluído apenas no final de 2003.

Desse modo, como se trata de um arcabouço ainda em fase de implementação, qualquer repercussão é normalmente lenta, necessitando de um período natural de maturação e, portanto, de um prazo maior para oferecer possíveis resultados positivos.

Deve-se evidenciar que os recursos das entidades continuaram a apresentar, em termos nominais, significativa elevação, sem que tal resultado tenha sido efeito de elevação do número de participantes e/ou entidades.

Tabela 2
Ativos de Investimentos e Participantes dos Fundos de Pensão

Mês/Ano	Ativos (R\$ mil)	Variação	Participantes	Variação
Ago/2002	169.521.869,30	-	1.734.206	-
Set/2004	238.053.468,94	40,43%	1.779.204	2,59%

Fonte: SPC/MPS

7. INEFICIÊNCIA INSTITUCIONAL

Como se pôde observar, o momento da regulamentação da Lei Complementar nº 109, de 2001, foi ilustrativo, na medida em que se evidenciaram problemas institucionais que, de alguma forma, colaboraram para a maior lentidão da publicação das regras essenciais para o funcionamento dos comemorados avanços legais. Daí, revela-se um problema fundamental, principalmente no que diz respeito à delegação de poderes e ao processo democrático.

Sobre essa questão, Sérgio Bruna observa que :

a ação cada vez mais presente do Poder Executivo sobre a economia, abrangendo inclusive o exercício de funções normativas, criou um vazio no que diz respeito aos modos de legitimação dessa nova modalidade de atuação estatal, principalmente tendo em vista a forma pela qual deva ser realizado o controle das novas funções

da administração, pois os novos agentes normativos são desprovidos da responsabilidade política tradicionalmente conferida aos representantes políticos do processo eleitoral. (Bruna, 2003, p.57)

Portanto, uma das questões relativas à regulação é identificar quais indivíduos ou grupos de indivíduos são capazes de utilizar o Estado para alcançar seus interesses, ou quais são aqueles selecionados pelo Estado para serem usados para a consecução dos interesses de outrem (Bruna, 2003). Nesse sentido, nossa atenção volta-se para o CGPC, seu significado e seus conflitos, bem como as burocracias ligadas aos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social.

7.1 Conflito interburocrático dentro do órgão normativo

Uma das características principais do CGPC, como pudemos verificar, é a co-participação de agentes públicos e agentes privados, com a vantagem para o Poder Executivo, dada a flexibilidade oferecida pela lei, de publicar, a qualquer momento, novo Decreto alterando a composição daquele Conselho, algo que aconteceu em outras cinco oportunidades, sendo a última em 2003, no início do mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Como se verifica no Quadro 2, a composição do CGPC expandiu-se de maneira significativa, passando, gradativamente, a incorporar a burocracia atuante na área econômica do governo (Banco Central, CVM, Susep, MPOG), a reforçar a equipe do próprio MPAS com as representações adicionais da SPC e da SPS, bem como a elevar o nível de representatividade dos atores do mercado de previdência fechado, com destaque para a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada (ABRAPP), entidade que se coloca como principal interlocutor dos fundos de pensão.

Quadro 2
Composição do CGPC - Decretos Presidenciais

Decreto nº 607/92	Decreto nº 1.114/94	Decreto nº 2.774/98	Decreto nº 4.003/2001	Decreto nº 4.678/2003
Ministro MPAS	Ministro MPAS	Ministro MPAS	Ministro MPAS	Ministro MPAS
Secretário SPC	Secretário SPC	Secretário SPC	Secretário SPC	Secretário SPC
	Representante MiniFaz	Representante MiniFaz	Representante MiniFaz	Representante MiniFaz
2 Representantes Fundos de Pensão	2 Representantes Fundos de Pensão	2 Representantes Fundos de Pensão	Representante dos Fundos de Pensão	Representante dos Fundos de Pensão
2 Representantes Participantes	2 Representantes Participantes	2 Representantes Participantes	Representantes Participantes	Representante Participantes
2 Representantes Patrocinadoras	2 Representantes Patrocinadoras	2 Representantes Patrocinadoras	Representante Patrocinadoras	Representante Patrocinadoras / instituidores
ABRAPP	ABRAPP	ABRAPP	ABRAPP	ABRAPP
	Representante SPC	Representante SPC	Representante SPC	
	2 Representantes SEPLAN	2 Representantes Minist. Planej.	Representante MPOG	Representante MPOG
	INSS	INSS	-	
	Banco Central	Banco Central	Banco Central	
	CVM	CVM	CVM	
	Representante SPS	Representante SPS	Representante SPS	Representante SPS
	IBA	IBA	IBA/ANCEPP	
			Susep	
			APEP	

Siglas Utilizadas: MiniFaz - Ministério da Fazenda; ABRAPP - Associação Brasileira das Entidades de Previdência Privada; SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República; CVM - Comissão de Valores Mobiliários; IBA - Instituto Brasileiro de Atuária; SEST - Secretaria de Controle das Estatais; MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; SPS - Secretaria de Previdência Social; ANCEPP - Associação Nacional dos Contadores das Entidades de Previdência Privada; APEP - Associação das Patrocinadoras Privadas.

A composição do CGPC a partir de 2001 pode ser entendida como um movimento estratégico de alguns participantes, especialmente os que estiveram nas audiências públicas no Congresso, na tentativa de também influenciar a posterior regulamentação da lei. Em resposta, o governo, buscando revestir de maior legitimidade as decisões do CGPC, incorporou naquele colegiado dois integrantes que participaram ativamente do período de tramitação da lei complementar: a Susep (como membro do governo) e a APEP (agregando a participação do setor privado).

Mesmo garantindo a maioria da composição, o Governo, nessa tentativa de “democratizar” a participação do CGPC, provocou inchaço da estrutura desse órgão, criando sérias dificuldades, como as que pudemos observar na regulamentação da Lei Complementar nº 109, de 2001.

Observa-se, pela Tabela 3, que a composição de forças, que não são necessariamente atreladas ao número de votos, alterou-se ao longo do tempo, conforme as estratégias adotadas pelos agentes e pelo governo. Nessa perspectiva, considera-se grupo de interesse cada Ministério

representado, os fundos de pensão, os participantes, os patrocinadores e os representantes de outras classes.

Tabela 3
Poder de voto e representatividade no CGPC

Normas	Setor Público		Setor Privado		Total	
	Votos	Grupos de Interesse	Votos	Grupos de Interesse	Votos	Grupos de Interesse
Decreto nº 81.240/78	7	3	2	1	9	4
Decreto nº 607/92	2	1	8	3	10	4
Decreto nº 1.114/94	10	3	8	4	18	7
Decreto nº 2.774/98	10	3	8	4	18	7
Decreto nº 4.003/2001	9	3	6	4	15	7
Decreto nº 4.678/2003	5	3	4	3	9	6

Fonte: elaboração própria

Em várias oportunidades, a composição do CGPC privilegiou alguns grupos de interesse, concedendo-lhes maior poder de voto. Considerando o ano de 2001, destacamos os seguintes grupos:

- a) Ministério da Previdência Social - 3 votos (4 votos se o Ministro do MPS estiver presidindo as reuniões);
- b) Ministério da Fazenda - 4 votos (5 votos se considerarmos o MPOG, conforme a conjuntura do governo anterior);
- c) Fundos de pensão - 2 votos.

Nesse sentido, é válido levar em conta a hipótese de que os agentes do governo tomam parte das decisões do CGPC, compartilhando dos sucessos e dos insucessos com os agentes privados.

Sobre os movimentos estratégicos, colabora Dixit (1996) nos seguintes termos:

Podemos ver cada decisão política não como uma escolha feita para maximizar a função de bem estar social, mas como um episódio ou jogo de uma competição, com regras e instituições já estabelecidas, mas que admite espaço para manobras para realizar movimentos estratégicos capazes de afetar ou alterar futuras regras e instituições. (Dixit, 1996, p.30 e 31)

O uso da estrutura institucional dual (órgão regulador/órgão fiscalizador) nestes últimos anos parece enquadrar-se na questão dos mecanismos institucionais auto-reforçantes defendidos por Douglass North

(1993), que fazem com que uma matriz institucional permaneça *locked in* (uma vez alcançada uma solução, é difícil sair dela) e crie *path dependence*²⁶ (“trajetória de dependência”). Esses mecanismos são centrais nos comportamentos das organizações e em suas perspectivas de mudanças, pois são eminentemente conservadores, mantenedores do *status quo*.

Uma vez escolhida uma opção de funcionamento, mesmo que as instituições existentes não sejam as melhores para gerar, com efetividade, o desenvolvimento do setor, como há retornos institucionais crescentes para os grupos de interesse, a tendência é de que elas persistam. Nesse caso, é possível haver mudanças institucionais marginais e, ainda assim, a partir dos arranjos já constituídos (Toyoshima, 1999).

Assim, as mudanças institucionais que foram implementadas, ou seja, alteração dos membros CGPC, das rotinas de funcionamento interno desse colegiado e todas as normas que surgiram da interação com a SPC, deram-se exclusivamente com base na estrutura órgão regulador-executor, gerando, muitas vezes, medidas tão-somente incrementais para o funcionamento do mercado de fundos de pensão.

Se as instituições desenvolvidas não foram necessariamente eficientes para o pleno desempenho da previdência privada, isto provavelmente se deve aos arranjos institucionais que foram moldados, em grande parte, pelo conflito de interesses daqueles que possuem poder de barganha, ou seja, os integrantes do CGPC. Já a partir do momento em que surgiu a oportunidade de reformulação da Lei nº 6.435, de 1977, havia a percepção de engessamento do processo decisório, colocando em evidência questionamentos acerca da verdadeira representatividade do setor privado e dos participantes dentro do conselho.

Podemos utilizar-nos da mesma visão que Dixit (1996) apresenta sobre a política econômica, estendendo-a para a formulação de políticas públicas de maneira geral. Esse processo é visto como

um jogo dinâmico, de condições incertas e mutantes, e cujas normas são ao menos parcialmente feitas pelos participantes tal como eles desejam. Cada participante tentará manipular a operação subsequente do jogo para tentar conseguir resultados que favorecerão seus próprios interesses. (Dixit, 1996, p.30)

²⁶ De acordo com Melo (2002), “grosso modo *path dependency* descreve o viés criado pelo estado de coisas num momento inicial (ou anterior a determinados fenômenos) sobre o curso futuro dos acontecimentos. O conceito foi formulado (...) para explicar porque algumas instituições adquirem ‘resiliência’ ao longo do tempo.”.

7.2 Projeto de uma agência reguladora

Segundo Sola, Garman e Marques

Deve-se reconhecer que, em um contexto democrático, o principal requisito desse processo é um ato de delegação política de autoridade – dos políticos para outros atores – ato que certamente pode ter conseqüências desejáveis, desde que os formuladores de políticas públicas incluam a questão da transparência e da *accountability* nesse ato de delegação. (2004, p.120)

A criação e o funcionamento das autarquias especiais, tais como as agências reguladoras, num processo contínuo de aperfeiçoamento das instituições democráticas, têm sido adotados como alternativa para um novo arranjo institucional que permita maior percepção e sensibilidade na participação da construção das normas regulatórias e na elaboração das decisões administrativas. Ademais, seria uma solução para o grave problema da descontinuidade administrativa provocada pela grande circulação de Ministros e Secretários de Estado, bem como para a dificuldade de se preservar a “memória” do órgão, elemento essencial para qualquer desenvolvimento da gestão do sistema.

Ainda assim, como pudemos verificar, a alternativa institucional das agências reguladoras não prosperou para o segmento dos fundos de pensão. Há boa possibilidade de não ter ocorrido consenso dentro do governo acerca da criação desse tipo de órgão.

À época, inclusive, foi divulgado pela imprensa que havia estudos para a criação de uma superagência para fiscalizar e normatizar os mercados de seguros, previdência privada (aberta e fechada) e de capitais. Tal proposta estaria sendo desenhada pela equipe do então presidente do Banco Central, Armínio Fraga²⁷, mas não prosperou.

Outro aspecto interessante a ser evidenciado, e que reforça a tese da disputa ou conflito intragovernamental, é que a equipe do MPAS encaminhou à Presidência da República, em 9 de março de 1999, ou seja, antes mesmo de ser enviado projeto de lei complementar, projeto de lei que transformaria a SPC na Agência Nacional de Previdência Complementar (ANPC)²⁸.

Esse projeto propunha a criação da agência que cuidaria exclusivamente de fiscalizar e normatizar as atividades dos fundos de pensão. Seria uma autarquia especial nos moldes das agências já criadas

²⁷ Reportagem da *Folha de São Paulo*, Caderno FolhaInvest, de 11 de junho de 2001.

²⁸ Essa informação foi publicada na Revista Conjuntura Social, jul/set de 1999, pg.42/43.

(Aneel, ANP, Anatel, etc), com autonomia administrativa e financeira e estabilidade para os respectivos dirigentes.

A agência teria em sua estrutura, um Conselho Diretor (Diretoria) composto por cinco membros que seriam nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal. Os membros do Conselho Diretor, dentre os quais seria definido o Presidente da agência, teriam estabilidade no cargo, cujo mandato seria de quatro anos, e não poderiam, nos 24 meses que antecederem à sua nomeação, ter mantido vínculo empregatício ou contratual com órgãos ou empresas patrocinadoras, assim como com fundos de pensão. Essas e outras limitações buscariam assegurar para os administradores da ANPC total independência do setor.

Como alternativa ao CGPC, o projeto previa a criação de um Conselho Consultivo da Previdência Complementar, por meio do qual a sociedade participaria das decisões da Agência. Seria composto por representantes de órgãos governamentais (Ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central, Cade, CVM, etc.), participantes de fundos de pensão, patrocinadores, entidades, órgãos técnicos do sistema e de defesa do consumidor. Caberia a esse conselho tão-somente opinar sobre as propostas de políticas e diretrizes governamentais para o sistema.

Como instrumento auxiliar para a participação da sociedade e viabilizar o encaminhamento e a solução das diversas demandas relativas aos fundos de pensão, o projeto da ANPC previa uma Ouvidoria, cujo papel seria ouvir as reclamações e denúncias de qualquer cidadão ou entidade relativas a infringências a normas do sistema de previdência complementar, bem como encaminhá-las para a manifestação e providências dos órgãos responsáveis. O Ouvidor seria nomeado pelo Presidente da República, para um mandato de dois anos, e não teria qualquer vinculação hierárquica com os Conselhos Diretor e Consultivo, assegurando, dessa forma, a autonomia técnica e organizacional para o exercício do cargo.

Finalmente, além de quadros técnicos próprios, a ANPC contaria com recursos provenientes de uma taxa de fiscalização, suficientes para assegurar a sua autonomia orçamentária e financeira.

Não resta dúvida de que, ao idealizar a figura de um órgão regulador e fiscalizador que concentre poderes que antes eram compartilhados, o governo entendeu que a estrutura vigente não poderia atender aos princípios propostos para um bom quadro normativo

(credibilidade, profissionalismo, transparência e estabilidade de regras). Ainda assim, lembrando North (1993), se o mecanismo de *lock-in* configurado pela existência do CGPC vem atuando, significa dizer que sua trajetória é significativa para a determinação da estrutura institucional dual, e esta, por sua vez, tem força para influenciar a matriz institucional futura. A ligação do passado, com o presente e o futuro é dada pelo histórico, significando que as instituições apresentam características de *path dependence*.

Observa-se, então, que a Lei Complementar nº 109, de 2001, não alterou a estrutura institucional vigente no que tange à atuação do Poder Público, e não se pode afirmar que houve omissão. Pelo contrário, defendemos que a decisão pela manutenção das estruturas administrativas foi uma decisão de governo, nitidamente influenciada pelos que poderiam, em potencial, perder sua parcela de poder no âmbito da previdência privada.

Esse conflito interburocrático é compreensível, pois uma agência exclusiva para cuidar de previdência aberta e fechada seria um órgão que reuniria significativo poder, o qual, ainda hoje, é partilhado entre os Ministérios da Fazenda e da Previdência Social. Pergunta-se: a qual ministério esta agência estaria vinculada? Sem dúvida, nenhuma das partes abriria facilmente mão de suas influências, ainda mais em se tratando da transferência de atribuições fortemente vinculadas a decisões normativas, para, tão-somente, participar do processo atuando de maneira consultiva.

Mesmo levando em conta que o projeto abrangeria apenas o segmento de previdência complementar fechada, ambas as representações, do governo (principalmente o Ministério da Fazenda) e da iniciativa privada, perderiam precioso espaço de manobra no processo decisório das normas para os fundos de pensão. Isso também se justifica pelo fato de que o CGPC é um órgão pouco transparente, pois nunca divulgou adequadamente suas atas (que, até há pouco tempo, ainda estavam disponíveis no sítio do MPS na *internet*). As minutas de resolução também não são apresentadas para a sociedade antes das reuniões do conselho e, muito menos há apresentação de exposição de motivos (inclusive para os próprios conselheiros).

Como braço normativo do sistema operado pelos fundos de pensão, o CGPC goza de certa autonomia (do ponto de vista decisório), mas pouca responsabilização. Tal aspecto está intimamente relacionado com a questão da transparência.

Nesse sentido, Melo (2001) nos oferece duas importantes reflexões:

Além disso, a forma de operação dessas agências - que é fortemente publicizada - contrasta de forma marcante com aquela de órgãos reguladores internos à burocracia, cujos procedimentos e processo decisório obedecem a padrões de sigilo de informações típicos de administração pública ordinária.(Melo, 2001, p.58)

(...)

O caso de baixa responsabilização e alto insulamento está associado a situações nas quais os decisores detêm alto grau de autonomia em um quadro de escassa capacidade de controle social no sistema político. (Melo, 2001, p.59)

Para manter o equilíbrio entre a autonomia dos reguladores e sua responsabilização, Villela e Maciel (1999, p.17) propõem algumas medidas, dentre as quais destacamos: (i) estabelecer elevados padrões de transparência nos procedimentos regulatórios; (ii) estipular exigências rigorosas na elaboração de relatórios, inclusive um relatório anual; e (iii) estipular escrutínio legislativo das propostas orçamentárias da agência.

Logo, nesse modelo, há sérios problemas de assimetria de informação e baixa eficiência, tal como demonstra novamente Melo (2001, p.61), no quadro a seguir:

		Responsabilização	
		Baixa	Alta
Delegação	Baixa	Baixa eficiência sistêmica	Baixa eficiência produzida por baixa capacidade institucional
	Alta	Baixa eficiência produzida por desincentivos ao desempenho	Eficiência

Nesse caso, fica claro que os custos de transação hoje existentes devido às características da matriz decisória atual, tais como os conflitos entre os *policymakers*, a dificuldade de articulação intragovernamental, a assimetria de informação (dada a pouca

transparência do processo) não tiveram a devida solução, o que impediu sua redução.

Na verdade, os agentes que são beneficiados pela estrutura atual temem que qualquer mudança institucional reverta para eles em outros custos (também transacionais) decorrentes da perda de poder (decisório e político), tais como construção de outros canais de influência, necessidade de adaptações relativamente a novas exigências regulamentares (principalmente por parte dos fundos de pensão), entre outros aspectos que caracterizam custos transacionais (econômicos e políticos). Sintetizando: arranjos institucionais que beneficiam determinada cota de agentes podem impor custos mais altos a outros.

Portanto, percebe-se o porquê de o projeto da ANPC sequer tenha sido submetido à deliberação do Legislativo.

Outro fator de significado valor para avaliar a decisão de criar um órgão da natureza de uma agência estatal é o custo que a sociedade deverá suportar, em termos financeiros, em troca dos benefícios que seriam alcançados pela melhor supervisão e normatização dos fundos de pensão. Nesse caso, o modelo adotado de pelo governo para esse tipo de organização é determinante para saber se haverá “déficit” para a sociedade, sendo-lhe imposta um custo de transação que supera os benefícios, ou se haverá “superávit”, revelando sucesso da nova estrutura de governança.

8. PERSPECTIVAS PARA O SISTEMA: CRIAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR – PREVIC

Instituições podem ser estabelecidas de forma “ineficiente” para lidar com os custos transacionais decorrentes de um relacionamento econômico, social e político, podendo, entretanto, ser consideradas “remediáveis”. Ainda assim, “a maior parte das mudanças é lenta e gradual” (North, 1990, p.89).

Utilizando idéia defendida por Monteiro (2004, p.112) o uso de medidas provisórias, infelizmente, oferece “ao Executivo a oportunidade de selecionar políticas que estão mais próximas da escolha ideal dos burocratas”, implementando políticas segundo suas próprias preferências.

Não obstante as escolhas estarem longe de ser maximizadoras, existem aspectos relevantes que atenuam o modelo em vigor, obedecendo a uma lógica do tipo “*second best*” (Sola e Kugelmas, 2004).

Por meio da Medida Provisória nº 233, de 30 de dezembro de 2004, o Governo criou nova estrutura administrativa para fiscalizar e regulamentar o mercado operado pelos fundos de pensão, especialmente quanto à criação de uma autarquia, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC.

8.1 Breve descrição da Medida Provisória nº 233, de 2004

O arranjo definido pela MP 233 estabelece três instâncias de atuação do Poder Público no mercado operado pelos fundos de pensão. Essa nova matriz organizacional será a seguir avaliada.

I - Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC)

Segundo a MP 233, a PREVIC é uma autarquia de natureza especial, com autonomia administrativa, financeira, patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Previdência Social. Tem como competência fiscalizar e supervisionar os fundos de pensão, bem como executar as políticas para o regime de previdência complementar fechado. Para tanto, além de poder aplicar penalidades nos termos da legislação pertinente, poderá expedir instruções e procedimentos para a aplicação das normas, bem como efetuará diversos tipos de autorizações, hoje de atribuição da SPC, tais como as de constituição e de funcionamento de fundos de pensão, celebração de convênios, decretação de intervenção e liquidação extrajudicial, e outras ações de sua área de competência.

A PREVIC terá a seguinte estrutura: Diretoria Colegiada, Procuradoria Federal, Ouvidoria e Corregedoria, além de coordenações gerais de caráter técnico

A Diretoria Colegiada será composta por um Diretor-Superintendente e quatro diretores, indicados pelo Ministro da Previdência Social e nomeados pelo Presidente da República. Aos membros desse colegiado é vedado o exercício de qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária, salvo magistério.

A Procuradoria Federal Especializada terá seu quadro constituído por Procuradores Federais, vinculados à estrutura da Advocacia Geral da União - AGU, com conhecimento sobre previdência privada, o que contribui para a profissionalização e a estabilidade dos quadros da administração previdenciária.

A Ouvidoria, segundo a exposição de motivos da MP 233, atuará junto à Diretoria, mas sem subordinação hierárquica a esta, o que lhe assegurará autonomia e independência de atuação no cumprimento de suas atividades institucionais.

A MP 233 prevê o estabelecimento de metas de gestão e de desempenho para a PREVIC, mediante acordo celebrado entre o Ministério da Previdência Social e a Diretoria Colegiada. Essas metas terão a duração mínima de um ano, serão periodicamente avaliadas e, conforme o caso, revisadas.

Além de dotações orçamentárias e recursos de convênios e acordos com organismos nacionais e internacionais, as receitas da PREVIC serão constituídas principalmente pela Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar - TAFIC e do produto da arrecadação de multas. A TAFIC será uma contribuição recolhida trimestralmente dos fundos de pensão, a partir de 1º de abril de 2005, cujo fato gerador se relaciona com o montante de recursos garantidores vinculados a cada plano de benefício administrado.

A MP 233 prevê um quadro de auditores, que passará dos atuais 92 para 300, além de a Superintendência poder contar com uma carreira a ser composta por 120 especialistas de nível superior em Previdência Complementar; outra, por 100 analistas de nível superior e mais 80 técnicos de nível médio, totalizando um quadro de 600 servidores. Os atuais 230 servidores da SPC serão aproveitados e os demais serão contratados por concurso público.

I - Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC)

A SPPC nasce do desmembramento da atual SPC e será responsável pela elaboração de políticas de governo e diretrizes para a Previdência Complementar, servindo de elo entre o Conselho Nacional de Previdência Complementar e a PREVIC.

III - Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC)

O Conselho Nacional de Previdência Complementar substituiu o CGPC e será responsável por fixar as políticas propostas pela SPPC e normatizar o sistema de fundos de pensão. Foi restabelecida a estrutura da Câmara de Recursos, com a finalidade exclusiva de julgar os recursos referentes a penalidades administrativas.

A MP 233 estabeleceu uma composição para o CNPC semelhante à atual composição do CGPC, adaptando-a aos novos órgãos criados. Como novidades no conjunto de conselheiros, temos a inserção (i) do Diretor-Superintendente da PREVIC, (ii) do representante da Secretaria de Políticas de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social e (iii) de representante de instituidores de entidades fechadas de previdência complementar. Fato interessante a ser ressaltado é a ausência, de forma notável, da ABRAPP no conselho, após treze anos ininterruptos participando da composição dos colegiados. Serão ao todo dez conselheiros.

A grande vantagem da composição do CNPC é que a composição de forças entre agentes públicos e privados está estabelecida na lei, atenuando a discricionariedade do Executivo para determiná-la. Caberá tão-somente ao Presidente da República a liberdade de nomear os representantes que ocuparão lugares no conselho.

8.2 Avaliações e reflexões sobre a proposta

A MP 233 se inspira na maioria das propostas do antigo projeto da ANPC apresentado pelo MPAS em 1999. Entretanto, como podemos verificar, o custo político de transação de arcar com uma agência que concentre poderes de fiscalização e de regulação foi por demais elevado para as burocracias do Ministério da Fazenda e para os demais agentes privados.

Além do motivo acima, o projeto da PREVIC foi montado com a forma de superintendência provavelmente pelo fato de que hoje se discute o poder de atuação e a independência das agências reguladoras existentes, processo no qual se observa um grande movimento do Governo para retomar o poder decisório dos Ministérios setoriais, particularmente no desenho das grandes políticas e diretrizes nas grandes áreas de atuação.

Nesse sentido, a MP 233 também seguiu alguns princípios que nortearam o Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, de iniciativa do Poder

Executivo, que pretende estabelecer uma espécie de lei orgânica das agências reguladoras. Tal projeto contém dispositivos que reduzem a independência das agências em relação ao Poder Executivo, procurando, entre outras coisas, transferir atribuições que hoje pertencem às agências para os Ministérios e estabelecer um maior controle social sobre as agências.

8.2.1 Manutenção dos poderes da administração direta

Para evitar que o exercício de competências de governo fosse realizado por uma agência independente, a MP 233 criou três órgãos que deverão trabalhar em sintonia: a PREVIC como fiscalizadora e executora das leis e normas; o CNPC, como órgão regulador e árbitro de penalidades administrativas; e a SPPC, como órgão responsável pela articulação das políticas públicas relativas ao sistema.

Tal matriz institucional tem por objetivo estabelecer maior coerência de políticas no conjunto do governo e evitar que funções legislativas, executivas e judiciárias estejam presentes em um único órgão (a tese do “Estado dentro do Estado”).

8.2.2 Contrato de Gestão e Desempenho

Essa iniciativa inspira-se no conceito de agências de atuação executiva, na medida em que coloca a autarquia na condição de executora de políticas traçadas mediante diretrizes ministeriais, em consonância com a estrutura administrativa a ser criada.

Com a introdução da figura do contrato de gestão determina-se um padrão mais objetivo para a avaliação do desempenho do órgão. Entretanto, para que mudanças de governo não impliquem mudanças bruscas nas ações da PREVIC, os contratos de gestão devem ter como base a aderência das atividades a uma diretriz estável.

Outra preocupação é a possibilidade de ocorrerem choques exógenos entre a decisão do regulador, baseada em informações *ex ante*, e a avaliação do Ministério, feita *ex post*. Esses choques devem ser levados em conta quando a PREVIC for avaliada, o que pode tornar difícil apreciar suas decisões, pois nela estão envolvidos elementos de subjetividade.

Por isso, é útil ter algum mecanismo que faça esses órgãos prestarem contas de suas ações. Nesse sentido, o contrato de gestão deverá

aperfeiçoar o acompanhamento da gestão da PREVIC, promovendo maior transparência e controle social. Tal necessidade é necessária, mesmo que implique uma possibilidade de perda de autonomia regulatória.

Ainda assim, pode-se dizer que a MP 233, apesar de conferir à sociedade um instrumento de controle e de transparência de suas ações, não prevê a prestação de contas ao Congresso Nacional, elevando a possibilidade de o Poder Executivo fazer ingerências no que concerne às atividades de regulação sobre os fundos de pensão.

Finalmente, como já se verificou, o instrumento dos contratos de gestão constitui uma maneira de aproximá-la do modelo de agência executora de políticas públicas. Em última instância, pode-se afirmar que o estabelecimento do contrato de gestão qualifica a PREVIC como uma agência executiva, ou seja, ao instituto criado pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Agências executivas não são mais que autarquias ou fundações pré-existentes, diplomadas por intermédio de um decreto do Poder Executivo, que celebrem contrato de gestão com a administração direta.

8.2.3 TAFIC

Sabe-se que esse tipo de instrumento é um dos fundamentos para assegurar a independência efetiva das agências, garantindo-lhes capacidade operacional condizente às suas responsabilidades. Entretanto, não é esse o caso em tela.

A criação de uma taxa para oferecer autonomia financeira à PREVIC transparece, então, um vício de origem: que tipo de autonomia terá um órgão totalmente subordinado ao MPS? A resposta, que parece ser óbvia, pode mascarar um objetivo totalmente estranho aos compromissos pela manutenção da higidez do sistema operado pelos fundos de pensão: o contingenciamento imposto pelo Tesouro Nacional, muito provavelmente para utilizar parte das receitas dos órgãos para fazer superávit primário.

A Medida Provisória prescreve no seu art. 14 que a TAFIC será “recolhida ao Tesouro Nacional”. Dessa forma, a independência para uso dessa taxa pela PREVIC é questionável, dado que a prática de contingenciamento largamente utilizada pelo governo vem sistematicamente impedindo que as agências reguladoras façam uso efetivo de toda sua fonte de recursos, prejudicando sua operação, bem como comprometendo sua imagem, caso demonstre em algum momento, falhas de supervisão por condições de funcionamento precárias. Dessa forma, mesmo não sendo uma agência reguladora “pura”, é atribuído à PREVIC

mecanismos semelhantes de autofinanciamento, bem há imensa chance de se aplicar os instrumentos perversos de desvio de finalidade de recursos.

8.2.4 Ouvidorias

De acordo com a exposição de motivos²⁹, haverá um Ouvidor que atuará junto ao Conselho Diretor sem subordinação hierárquica e exercerá suas atribuições, sem acumulação com outras funções. Recomenda-se que o Ouvidor tenha acesso a todos os processos da PREVIC e que conte com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, periodicamente ou quando julgar oportuno, relatórios sobre a atuação da agência. Poderiam ser atribuições do Ouvidor zelar pela qualidade dos serviços prestados pela agência e acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação dela ou contra a atuação dos entes regulados. A transparência e o controle social sobre a PREVIC serão beneficiados com a existência do Ouvidor .

8.3 Ajustes possíveis

Entendemos que, apesar das dificuldades hoje impostas sobre o Poder Legislativo em face do mecanismo quase impositivo das medidas provisórias, ainda é possível que o Congresso possa agregar boas contribuições ao aparato institucional proposto pelo Governo Federal.

A questão a ser verificada realça a importância da tensão entre delegação e responsabilização subjacente à criação de autarquias especiais ou agências independentes.

Descrevendo argumentos Kiewet e McCubbins³⁰, Melo (2001) identifica um repertório de instrumentos que o Congresso pode utilizar para reduzir o custo de delegação (*agency losses*) e aumentar a visibilidade das questões para a base de controle dos parlamentares. Nesse sentido, destacamos os seguintes:

a) *screening*, ou seja, (filragem de agentes durante o processo de recrutamento para reduzir “seleção adversa”);

²⁹ No texto da MP não há qualquer dispositivo que esclareça o funcionamento da Ouvidoria. Provavelmente, o Poder Executivo o fará por meio de decreto.

³⁰ KIEWET, Roderick e MCCUBBINS, M. (1991), *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago, The University of Chicago Press.

b) desenhos contratuais específicos, tais como incentivos para compensação e punição de comportamento, ou *relational contracting* em casos de “contratos incompletos”;

c) exigência de prestação de contas detalhada.

Utilizando essas noções, descreveremos algumas contribuições para reforçar o modelo proposto pelo governo, de maneira a tornar crível e harmônica a nova ação regulatória e de fiscalização. Outrossim, elas poderão ser fatores de diminuição de custos de transação políticos, na medida em que podem favorecer a diminuição da assimetria de informação e prestigiar mecanismos mais democráticos, via controle social e interpoderes.

I - Aprovação de dirigentes pelo Senado Federal

Tal como acontece com as agências reguladoras, seria recomendável que os diretores da PREVIC se submetessem a sabatina do Senado, para terem confirmadas suas nomeações. É importante ressaltar que esse procedimento não se dirige apenas às agências já existentes, mas a órgãos de grande relevância, tais como o Banco Central e a CVM, autarquias vinculadas ao Ministério da Fazenda³¹. Portanto, dada a importância estratégica do segmento de fundos de pensão em várias dimensões da sociedade, seria importante estabelecer o mesmo mecanismo para os dirigentes da PREVIC. Deve-se ressaltar que o Ouvidor, por ser também indicado pelo Poder Executivo, poderá estar com este comprometido. Portanto, seria recomendável que o critério sugerido para a posse dos diretores pudesse ser da mesma forma estendido ao Ouvidor.

Essa proposta, portanto, é matéria passível de emenda por parte do Parlamento.

II – Avaliação do Contrato de Gestão

O ideal seria atribuir ao Poder Legislativo um controle mais efetivo sobre as atividades da PREVIC e do CNPC, além do já previsto

³¹ Para o Banco Central, existem dois dispositivos constitucionais que estabelecem o procedimento de aprovação de nomes para a diretoria e Presidência: (i) o art. 52, inciso III, alínea “d”, determinando que é competência privativa do Senado Federal aprovar, por voto secreto, após arguição pública; e (ii) o art. 84, inciso XIV, que estabelece a competência privativa do Presidente da República para nomear esses dirigentes, após aprovação do Senado Federal. Para a CVM, a aprovação do Presidente e dos diretores está estabelecido no art. 6º da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, com a redação dada pela Lei nº 10.411 de 26 de fevereiro de 2002.

monitoramento a ser exercido pela Casa Civil e pelos Ministérios da Previdência Social e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esse controle poderá ser especialmente usado para verificar a compatibilidade das ações adotadas pelas agências com as políticas definidas para os setores regulados, além de seguir preceito constitucional que atribui ao Congresso Nacional ou a qualquer de suas Casas a competência de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, tarefa que requer amplo acesso a informações relacionadas a esses atos. Também é matéria passível de emenda por parte do Parlamento.

III – Mecanismo para evitar o contingenciamento de recursos

A fim de mitigar os efeitos dos contingenciamentos impostos pelo Poder Executivo, seria conveniente adotar dispositivo semelhante ao art. 15 da Lei nº 9.472, de 1997, instituidora da Anatel, estabelecendo que “a fixação das dotações orçamentárias da Agência na Lei Orçamentária Anual e sua programação orçamentária e financeira de execução não sofrerão limites nos seus valores para movimentação e empenho”.

Deve-se ressaltar que, mesmo sendo tal mecanismo introduzido no texto da MP 233, ainda assim existem resistências quanto à observação desse dispositivo, bem como a existência de interpretações jurídicas divergentes quando à predominância da Lei Orçamentária (que é lei complementar) sobre a Lei da Anatel (lei ordinária), explicação essa adotada pelo governo para insistir nas ações de contingenciamento.

Não obstante, a inexistência do mecanismo proposto tiraria qualquer oportunidade de questionamento a favor da PREVIC, preservando sua capacidade operacional.

III - Consultas e exposição de motivos

Como valioso instrumento de controle social e de transparência, a utilização da consulta pública poderia ser estendida aos atos normativos do CNPC e da PREVIC, previamente à tomada de decisão pelos Conselheiros e pela Diretoria Colegiada. Nesse sentido, a medida contribui para que a regulação seja efetiva e busque a harmonia entre a proteção aos participantes e aos assistidos, o equilíbrio econômico-financeiro dos fundos de pensão e o equilíbrio atuarial dos planos de benefício. Dessa maneira, seria um instrumento inclusivo de formação e de legitimação de políticas públicas na área previdenciária, sem afetar a

autoridade executiva nas mãos do poder público (Sola, Kugelmas e Whitehead, 2004).

O ganho de transparência, no entanto, não ocorre sem custos. O dispositivo poderia trazer morosidade às decisões gerenciais das agências. Ademais, nem sempre a publicidade exigida pelos procedimentos da consulta pública é compatível com decisões sobre determinados temas ou ações administrativas. Para evitar esse problema, as consultas públicas poderiam, por exemplo, restringir-se às resoluções e às instruções normativas da PREVIC relativas aos contornos atuariais e aos planos de benefícios. Este último ponto é extremamente importante para garantir a transparência das agências a respeito de um assunto que interessa diretamente aos participantes/assistidos. Ao tornar público o processo de revisão dos parâmetros ou dos dispositivos do plano, diminui-se o risco de que o regulador/fiscalizador seja benevolente com o regulado/fiscalizado. Além disso, deve-se estabelecer um prazo mínimo para as consultas.

Adjacente às consultas, um aspecto importante e que costuma ser negligenciado pelo braço normativo do segmento operado pelos fundos de pensão é a falta de exposição de motivos das resoluções aprovadas. Como pudemos verificar ao longo deste estudo, a exposição de motivos é instrumento importante para tornar públicas as intenções do proponente, permitindo-se, inclusive, que a participação na consulta pública seja mais eficaz. Também não se deve deixar de lado o fato de que os atos normativos devem ser devidamente avaliados à luz dos motivos invocados, exigindo-se que haja uma conexão lógica entre os motivos alegados e as finalidades propostas, sob pena de não atender ao requisito de razoabilidade (Bruna, 2003).

Portanto, combinando-se elementos de consulta pública com a exigência de uma exposição de motivos, a administração pública estará evitando que seus procedimentos normativos sejam despidos de sentido prático ou legítimo.

Tal sugestão, além disso, não é original. Os arts. 40 e 42 da Lei nº 9.472, de 1997, obrigam a Anatel a submeter minutas dos atos normativos que pretenda editar a um procedimento de consulta pública, justificando a decisão que vier a adotar por meio de uma exposição de motivos. Deve-se ressaltar, ainda, que esse caso não é único no que tange à existência de dispositivos legais que determinem, de alguma forma, mecanismos de consulta pública para edição de atos normativos³²

³² Outros exemplos podem ser verificados pelos seguintes dispositivos: (i) art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.427, de 1996 (lei da Aneel); (ii) art. 19 da Lei nº 9.478, de 1997 (lei da ANP).

A inserção desses regramentos pode ser objeto de emenda à MP 233, podendo ser tratadas exclusivamente inspirando-se em dispositivos vigentes, como os citados acima, ou de maneira complementar, como um item obrigatório do contrato de gestão, de maneira a fazer parte da pauta de monitoramento do Congresso e dos integrantes do Executivo responsáveis pelo acompanhamento das metas de gestão e desempenho da PREVIC.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse trabalho pretendeu-se fazer uma revisão do processo de mudança do marco regulatório no tocante aos dispositivos que disciplinam o segmento operado pelas entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão), procurando acompanhar desdobramentos técnicos e políticos desde a apresentação da proposta pelo Executivo até a fase de regulamentação, no mesmo poder.

Com relação às mudanças empreendidas nos dispositivos legais, percebeu-se que o alcance pretendido esteve longe de ser alcançado, pelo menos da forma propagada pelas autoridades do governo. Levando-se em conta que as mudanças, mesmo demonstrando aspectos de modernização, não representaram rupturas com a situação anterior. Assim, quaisquer efeitos delas resultantes deverão acontecer em um prazo de tempo relativamente mais longo.

Nessa visão, Dixit (1996, p.26) afirma que “mudança de regras ou normas frequentemente falham quando pretendem realizar um completo rompimento com o passado antes esperado”. O autor ainda reforça seu argumento citando uma observação similar a de North ao dizer que “mudança (r)evolucionária nunca é revolucionária tal como desejam seus defensores”.

Os efeitos das normas também são sentidos mais lentamente tendo em vista aquilo que podemos chamar de inércia das normas sociais informais, que permeiam todo o processo político e decisório. Nesse sentido, a abordagem dos custos transacionais é útil na medida em que se percebeu a implicação desses custos não apenas na esfera econômica, mas principalmente na esfera política.

Outro elemento importante que devemos evidenciar é a utilidade da metodologia da avaliação do discurso para aprimorar a percepção dos agentes dentro do processo político e decisório. Por ela pôde-se perceber os reais objetivos, as contradições, e foi possível

desvendar as estratégias para a adesão dos diversos “auditórios” envolvidos na temática da previdência complementar.

Verificando as etapas do processo, foi possível perceber o papel de diversos agentes interessados ou na mudança ou na conservação do *status quo*.

Os grupos (de interesse) tem particularmente fortes motivos para formar coalizões para interceder pela continuidade da política. Assim, a política pode persistir por um longo período a despeito dos grandes custos que infligem o resto da economia. (Dixit, 1996, p.26)

Como se poderia esperar, os agentes privados, de maneira geral, mantiveram uma postura mais conservadora. No entanto, ao contrário do senso comum, foi observado que o movimento dentro do governo se dividiu em duas instâncias. No campo da modernização dos parâmetros técnicos, o movimento foi majoritariamente a favor das mudanças, mas, no campo da organização institucional, a burocracia governamental sofreu uma dissensão, revelando conflito de interesses, principalmente entre o Ministério da Fazenda e o da Previdência Social.

Assim, matrizes institucionais mais modernas que as utilizadas, tais como a implantação de uma agência reguladora para o segmento, foram totalmente impedidas, dado o impasse interno do governo e a ação dos grupos de interesse privados. Segundo North (1990), parte-se do pressuposto de que a luta dos agentes econômicos por diferentes formas de organização leva a um equilíbrio das instituições, que não é, contudo, necessariamente eficiente. Portanto, não deve ser necessário que todos estejam obrigatoriamente felizes com o arranjo institucional, mas tão-somente que se julgue que o custo de qualquer mudança não se justifique em função do benefício esperado.

Não obstante, as limitações institucionais que guiaram os movimentos estratégicos dos agentes permitiram um equilíbrio possível, consubstanciado pela instituição da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). Como se observou, a iniciativa reforça substancialmente o aparato de supervisão dos fundos de pensão, deixando-se, entretanto, a esfera das decisões normativas pluralmente compartilhada, de maneira semelhante ao que vem sendo feito.

Ainda assim, existem alguns gargalos que devem ser vencidos, de maneira a não permitir que a inércia dos arranjos informais estabeleça novos mecanismos auto-reforçantes (*lock in* e *path dependence*), impedindo novos avanços sejam alcançados.

Finalmente, espera-se que as contribuições oferecidas por esse trabalho possam colaborar para o debate dentro do Congresso sobre a MP 233. Todas elas visam ao reforço democrático da ação dos novos órgãos propostos, por meio da instituição de mecanismos de controle entre os Poderes, e de transparência, de forma a permitir a elevação do padrão da política de ação regulatória dos fundos de pensão.

Anexo I

Síntese de parte da regulamentação da Lei Complementar nº 109, de 2001

Resolução CGPC nº 12, de 17 de setembro de 2002

Por meio dessa norma, o CGPC estabeleceu, entre outros dispositivos, parâmetros para a constituição e o funcionamento de fundos de pensão e de planos de benefícios constituídos por instituidores, entre os quais destacamos os seguintes:

a) O Instituidor poderá constituir um fundo de pensão, ou instituir plano de benefícios de caráter previdenciário em outro fundo já existente, desde que seu estatuto permita e ocorra aquiescência do(s) patrocinador(es).

b) O instituidor que decidir constituir um fundo de pensão deverá congrega, no mínimo, mil associados ou membros de categoria ou classe profissional e possuir registro regular, na condição de pessoa jurídica de caráter profissional, classista ou setorial, há pelo menos três anos.

c) O funcionamento de fundo de pensão constituído por instituidor dar-se-á a partir da arrecadação de pelo menos quinhentos participantes, desde que limitado seu custeio a 15% do programa previdencial(ver Anexo II).

d) O instituidor que decidir instituir plano de benefícios em fundo de pensão já existente, além de possuir registro regular há pelo menos três anos, deverá congrega, no mínimo, cem associados.

e) O custeio do plano de benefícios será realizado pelos participantes, podendo os empregadores, em relação aos seus empregados vinculados ao referido plano, efetuar contribuições previdenciárias;

f) O plano de benefícios vinculado a instituidores não poderá oferecer garantia mínima de rentabilidade nas fases de capitalização e percepção de benefício.

Resolução CGPC nº 06, de 30 de outubro de 2003

Essa resolução, que disciplina os institutos do benefício proporcional diferido (BPD), da portabilidade, do resgate e do autopatrocínio em planos de entidade fechada de previdência complementar, estabelece as seguintes medidas:

I – BPD:

a) É permitida a realização da portabilidade ou do resgate mesmo após a opção do participante pelo BPD. Nesse caso, os recursos financeiros serão portados ou resgatados conforme as regras atinentes àqueles institutos e serão apurados na forma e nas condições estabelecidas no plano de benefícios.

c) O BPD deve ser aplicado a todos os planos de benefícios, sendo obrigatória a adaptação dos seus regulamentos (ver Anexo II), respeitando-se a situação daqueles que já tiverem optado por benefício dessa natureza antes da referida adaptação, sendo-lhes aplicadas as disposições regulamentares vigentes à época da opção.

d) Foi estipulado como requisito para a opção pelo BPD, além da previsão legal da cessação do vínculo empregatício do participante com o patrocinador

ou do associativo com o instituidor, o cumprimento da carência de até três anos de vinculação do participante ao plano de benefícios.

e) O custeio das coberturas de risco de invalidez ou morte, conhecidos como benefícios de risco, deverão ser suportados pelos participantes.

f) O valor do benefício decorrente da opção pelo BPD será atuarialmente equivalente à totalidade da reserva matemática (ver Anexo II) do benefício pleno programado na data da opção, observado, como mínimo, o valor equivalente ao resgate, ou seja, o valor corresponde à totalidade das contribuições vertidas ao plano de benefícios pelo participante, descontadas as parcelas do custeio administrativo e de cobertura de benefícios de risco que sejam de sua responsabilidade.

g) As metodologia de apuração e de atualização do benefício decorrente do BPD devem estar previstas no regulamento e na nota técnica atuarial (ver Anexo II) do plano de benefícios.

II – Portabilidade:

a) Para sua eficácia e para atender aos seus propósitos, a portabilidade foi considerada direito do participante de caráter intransferível, sob qualquer forma.

b) No plano de benefícios que receber recursos portados, deverá existir segregação em relação aos demais, podendo, conforme o caso, ser utilizados (i) para pagamento de aporte inicial previsto no regulamento e na nota técnica atuarial; (ii) para auferir benefício adicional; ou (iii) para elevar o benefício, de acordo com as normas do regulamento, atendidos os mesmos requisitos de elegibilidade.

c) A portabilidade do direito acumulado pelo participante implica a portabilidade de eventuais recursos portados anteriormente e a cessação dos compromissos do plano em relação ao participante e seus beneficiários.

d) Tal como para a opção pelo BPD, além da previsão legal da cessação do vínculo empregatício do participante com o patrocinador ou do associativo com o instituidor, para fazer uso do direito de portabilidade, foi estabelecido o cumprimento da carência de até três anos de vinculação do participante ao plano de benefícios.

e) Definição de “reserva constituída pelo participante” como o valor acumulado das contribuições vertidas por ele ao plano destinadas ao financiamento do benefício, de acordo com o plano de custeio e ajustado conforme o regulamento do plano de benefícios.

f) Foram estabelecidos alguns desdobramentos para a determinação do direito acumulado pelo participante, de acordo a data da lei complementar e o tipo de plano, tendo sempre como piso o valor equivalente ao resgate:

1º- nos planos em funcionamento até a data da publicação da lei complementar, o direito acumulado corresponderá ao valor previsto no regulamento para o caso de desligamento do plano de benefícios, conforme nota técnica atuarial;

2º- nos planos instituídos após a publicação da lei complementar:

▪ em planos de benefício definido, o direito acumulado corresponderá às reservas constituídas pelo participante ou reserva matemática, o que lhe for mais favorável, na forma regulamentada e conforme nota técnica atuarial do plano de benefícios;

▪ em plano de contribuição definida, o direito acumulado equivalerá à reserva matemática constituída com base nas contribuições do participante e do patrocinador ou empregador.

g) A apuração do direito acumulado pelo participante para fins de portabilidade deverá ter seus critérios e metodologia previstos no regulamento e na nota técnica atuarial do plano de benefícios;

III – Resgate:

a) Ficou estabelecida, conforme a discricionariedade oferecida na lei complementar, que o resgate ocorre quando do desligamento do participante do plano de benefícios.

b) A fim de preservar o caráter previdenciário dos recursos, optou-se por vedar o resgate de valores portados.

c) Para melhor configurar o desligamento do plano de benefícios à nova realidade do segmento, a resolução definiu dois tipos de situação:

1º - para plano instituídos por patrocinador, o pagamento do resgate ficará condicionado à cessação do vínculo empregatício;

2º - para plano de benefícios estabelecidos por instituidor, o pagamento do resgate ficará condicionado, conforme o regulamento, a uma carência de seis meses a dois anos, contado a partir da data de inscrição no plano de benefícios.

IV – Autopatrocínio:

a) Tendo em vista que esse instituto é, na essência, de caráter transitório, dado que seu custeio se torna muito elevado para o participante, se mantidas as características do plano contratadas originalmente, sua opção não deverá impedir posterior escolha pelos demais institutos - benefício proporcional diferido, portabilidade ou o resgate.

b) Decidiu-se por oferecer uma situação mais justa ao participante que tiver optado, até a data da publicação da resolução, pelo autopatrocínio, tendo em vista a possibilidade de ter ocorrido a cessação do vínculo empregatício com o patrocinador. Portanto, ele poderá suspender as contribuições ao plano de benefícios até que lhe seja permitido manifestar sua opção pelos demais institutos, tendo por base a data da suspensão.

Anexo II

Pequeno Glossário

Nota técnica atuarial

Documento oficial elaborado por atuário, contendo a descrição das formulações utilizadas na apuração dos benefícios, contribuições, previsões, reservas e fundos, bem como das hipóteses atuariais.

Programa Previdencial

Os fundos de pensão possuem estrutura contábil própria, distinta da tradicional. Ela adota a contabilização por atividades, dividindo-se as operações em atividades, denominada programa na legislação específica. A atividade principal dos fundos de pensão é caracterizada pelo recebimento de contribuições dos participantes, patrocinadoras e empregadoras, bem como o pagamento de benefícios aos participantes assistidos ou seus beneficiários, esta englobada no denominado programa previdencial. Os outros programas constituem as atividades acessórias ou que dão suporte ao funcionamento dos fundos de pensão: programas administrativo, de investimento e assistencial.

Regulamento

É o documento que contém as diretrizes do plano previdenciário administrado pelo fundo de pensão.

Reserva matemática

Projeção atuarial representativa da totalidade dos compromissos líquidos do plano para com seus participantes.

BIBLIOGRAFIA

BARR, Nicolas. Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices. In: *Pension Systems in Crisis: a Harvard University World Bank Workshop on Pension Reform*, The Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, June, 2000.

BELTRÃO, K. I., LEME, F. P., MENDONÇA, J.L. e SUGAHARA, S. Análise da estrutura da previdência privada brasileira: evolução do aparato legal. *Texto para Discussão nº 1043*, Rio de Janeiro, IPEA, 2004.

BOURDIEU, P. *A Economia das Trocas Lingüísticas: O que Falar Quer Dizer*. São Paulo, Edusp, 1991.

BRUNA, Sérgio Varella. Agências reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2003.

CODATO, A. N. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS, 1997.

DIXIT, Avinash K. *The making of economic policy: a transaction cost politics perspective*. Cambridge, MIT Press, 1996.

FERNANDEZ, Ramón G. & PESSALI, Huáscar F. Oliver Williamson e a Construção Retórica da Economia dos Custos de Transação. In: GALA, P. & REGO, J.P. (org.) *História do Pensamento Econômico como teoria e retórica: ensaios sobre metodologia em economia*. São Paulo, Ed. 34, 2003.

GUSHIKEN, Luiz. *Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar? Uma visão prática e teórica*. Brasília: MPAS, 2002.

HIRSCHMAN, Albert. O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo, Companhia das Letras, 1992.

KLIASS, Paulo. Previdência Complementar no Brasil. *Conjuntura Social*, Brasília, abr-jun, 2000.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.16, nº.46, p.56-68, jun. 2001.

MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil. Instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2002.

MENEZELLO, Maria D'assunção Costa. *Agências reguladoras e o direito brasileiro*. São Paulo, Atlas, 2002.

MEYERS, Michel in Husman, Denis (org.). *Dictionnaire des Philosophes*, Paris, French & European Pubns, 1993.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Boletim de Previdência Complementar*. Brasília, v. 1, n. 13, nov/dez, 2001.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 9, n. 3, jul/ago/set, pp. 90, 1998.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Conjuntura Social*. Brasília, v. 10, n. 3, jul/ago/set, pp. 108, 1999.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Reforma da Previdência: mudanças e perspectivas. *Conjuntura Social*, Brasília, jan-mar, 2000.

MONTEIRO, J.V. *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2004.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional, change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.

PACHECO, Gustavo de Brito F. Retórica e Nova Retórica: a Tradição Grega e a Teoria da Argumentação de Chaim Perelman. Disponível em http://www.puc-rio.br/sobrepucc/depto/direito/pet_jur/textos/c1gpache.doc. (acessado em 01/12/2004)

PERELMAN, C. & L.OLBRECHTS-TYTECA. *Tratado da Argumentação: a nova retórica*. São Paulo, Martins Fontes, 1996.

PERELMAN, C. *A Lógica Jurídica*, São Paulo, Martins Fontes, 2004.

RABELLO, Flavio Marcílio. Previdência Complementar no Brasil, *Conjuntura Social*, Brasília, jan-mar, 2000.

ROGIERI, Nelson. Reforma da Previdência e os Fundos de Pensão. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 9, n. 3, jul/ago/set, pp. 90, 1998.

SCHMIDT, Vivien A. Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment? *Comparative Political Studies*, 35: 168-193, 2002.

SILVA, Devanir da. Modelo de Previdência Complementar e suas perspectivas. *Conjuntura Social*, Brasília, abr-jun, 2000.

SOLA, L., KUGELMAS, E & WHITEHEAD, L (orgs). *Banco Central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

TOYOSHIMA, S.H. Instituições e desenvolvimento econômico - uma análise crítica das idéias de Douglass North. *Estudos Econômicos*. São Paulo, v.29, FIPE, 1999.

VILLELA, A. V. e MACIEL, C. S. A Regulação do Setor de Infra-Estrutura Econômica: uma comparação internacional. IPEA, *Texto para Discussão* nº 684, Brasília, 1999.