



Planos de Benefícios Definidos Conseqüências da Gestão Deficiente

No Brasil, nos últimos anos, temos visto um intenso processo de “migração” de Planos de Benefícios Definidos (BD)¹ para Planos de Contribuição Definida (CD)² – assim erroneamente chamados, uma vez que em geral são Planos Híbridos (PH)³, pois se compõe da conjugação de um Plano de CD, para os costumeiramente chamados “benefícios programados”⁴ e de um Plano de BD para os, também chamados “benefícios de risco”⁵.

Havendo, inicialmente, a Previdência Complementar Brasileira sido implementada com base em Planos de Benefícios Definidos, e sendo sua gestão, posta sob os auspícios da Lei, nas mãos dos “Patrocinadores” elegidos representantes do “Estado-Tutor”⁶, a àqueles competiu desde 1977 até o advento da Lei Complementar Nº 109 de 29 de maio de 2001, indicar os membros dos “Conselhos de Curadores” ou equivalentes, bem como as “Diretorias” das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

As administrações indicadas pelos Patrocinadores se revelaram desastrosas, em especial, nas entidades patrocinadas por estatais federais. Os resultados obtidos em tais gestões apresentaram sucessivos déficits – alguns de ordem atuarial, mas em geral os déficits tiveram origem no resultado de investimentos (que ora eram orientados por interesses dos que ocupavam cargos de poder nos governos, ora visavam à pura e simples “negociata”, na sua mais estrita interpretação que envolve, inclusive, a falcatura e corrupção com o objetivo de obtenção de vantagem ilícita dos envolvidos (assim atestam as CPI’s realizadas pela Câmara dos Deputados e do Senado Federal as quais apuraram inúmeros negócios com tais características).

Como conseqüência de tais resultados deficitários os patrocinadores passaram a ser demandados na cobertura dos déficit’s dos entes que patrocinavam – a responsabilização ocorria por determinação contratual (os estatutos e planos de benefícios previam tal responsabilidade do patrocinador), ou por demanda judicial (onde a responsabilidade objetiva se apurava pela obrigação da gestão dos

¹ BD – Benefício Definido – Plano em que os benefícios são pré-determinados com base em fórmula que relaciona o tempo de vinculação previdenciária aos últimos salários, ou médias destes últimos.

² CD – Contribuição Definida – Plano em que são pré-determinadas as contribuições ao referido plano, mas que o benefício decorrente é indeterminado, e será função do valor dos fundos acumulados até a data da respectiva concessão do benefício.

³ PH – Planos Híbridos – Planos que conjugam as características de BD e CD.

⁴ Benefícios Programados – são equivocadamente assim chamados uma vez que a vida humana, do ponto de vista do risco atuarial, não encerra a “programação”, vez que a mesma pode não se realizar.

⁵ Benefícios de Risco – em essência todos os riscos envolvidos nos planos de benefícios de caráter previdenciários são benefícios que “envolvem risco”; então, por assim dizer, qualquer benefício que faça parte de um plano previdenciário será integrado por “benefícios de risco” - inclusive os de aposentadoria – chamados “programados”.

⁶ Estado-Tutor: o Art. 3º, Inciso I, da Lei 6.435/77 – que regulou a Previdência Privada, no Brasil, determinava que ao “Poder Público” competia “proteger os interesses dos participantes dos planos de benefícios”.



administradores que se subordinavam aos patrocinadores, ou pela negligência no exercício de suas funções de fiscalizadores das entidades que patrocinavam – obrigação estatuída na Lei nº 6.435/77).

Ao desastre nos resultados da gestão dos recursos destinados à formação do patrimônio garantidor dos benefícios definidos nos Planos de Benefícios das Entidades Fechadas de Previdência Complementar somavam-se, no decorrer dos anos, a utilização inadequada de premissas e métodos de financiamento atuariais⁷ – que eram deixadas sob a responsabilidade exclusiva do atuário⁸ – bem como, à inobservância das recomendações técnicas decorrentes das avaliações atuariais (em especial quando havia recomendação da majoração das taxas contributivas).

A essa nefasta conjunção de resultados deficitários veio juntar-se o oportunismo de “grandes consultorias internacionais” que, nesse ambiente, vislumbraram a oportunidade de ganhos através de propostas que visavam o “equacionamento” de tais problemas que estavam a exigir constantes aportes de parte dos patrocinadores chamados às suas responsabilidades na cobertura dos déficits verificados nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar que patrocinavam.

Liberar os patrocinadores de suas responsabilidades – uma vez que não tinham competência para gerir as Entidades Fechadas de Previdência Complementar – envolvia, na solução das “consultorias atuariais internacionais” a violação dos contratos firmados através da supressão dos direitos dos participantes pela criação “extralegal” do instituto da “migração”. E a migração envolvia a transferência dos recursos garantidores (muitas vezes chamados, erroneamente de reserva matemática), e que na verdade representava o patrimônio garantidor do Plano de Benefícios Definidos, para um “novo plano”⁹ dito de “contribuição definida”, mas que na verdade, na maioria das vezes conjugava dois planos: um de contribuição definida para os planos de aposentadorias por tempo de contribuição, ou tempo de serviço (ordinária), e outro de benefícios definidos para as pensões e aposentadorias decorrentes de invalidez – o que de fato configurava um Plano Híbrido (PH).

Convém aqui ressaltar que na Lei nº6.435/77 não havia qualquer dispositivo que autorizasse a existência de planos que não fossem de benefício definido. Tal regulamento e seus desdobramentos normativos tratavam apenas de aspectos relacionados a planos de benefícios definidos. E, não poderiam ser diferentes, pois quando de sua concepção e implementação sequer existiam, mesmo

⁷ A inadequação de premissas e métodos de financiamento atuariais: a adoção de tábuas atuariais sem o correspondente estudo demográfico, por exemplo, era regra. Métodos de financiamento atuariais simplificados ou grosseiros tais como o Projected Unit Credit-PUC, ou Unit Credit (UC), Aggregate, etc. – que são métodos, em geral utilizados pelos norte-americanos, cuja simplicidade facilita o trabalho do atuário, mas que em geral, englobam graus de segurança superestimados ou, na maioria das vezes, subestimados e que em relação aos métodos clássicos – Europeus – tem menor precisão de resultados ou estimativas atuariais.

⁸ Em algumas entidades o absurdo chegava ao entendimento de que o atuário responsável era o “proprietário” do plano de benefícios” e, não um mero responsável pelos aspectos atuariais nele envolvidos.

⁹ O absurdo chegava ao ponto de no Regulamento do Plano de CD proposto serem inseridas normas disciplinadoras sobre a forma de se “transferir” ou “migrar” recursos do Plano de BD cujo disciplinamento era explícito em Regulamento próprio.



nos EUA os planos de contribuição definida. À revelia da legislação, violando-a produziu-se argumentação, no âmbito da Secretaria de Previdência Complementar – SPC, do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS que consubstanciava o entendimento de que tais planos de contribuição definida encontravam amparo na legislação vigente, e que, portanto, poderiam ser aprovados e implementados. Recentes decisões judiciais, se não contrariam tal entendimento, pelo menos o colocam em dúvida dado que a Justiça tem se manifestado – em Mandatos de Segurança – a suspensão da migração de recursos garantidores de planos de benefícios definidos - concebidos atuarialmente com base na solidariedade contributiva, e portanto, indivisíveis -, para planos de contribuição definida.¹⁰

Sem sombra de dúvida a distância com que analisamos os fatos ocorridos nos permite afirmar que as principais motivações para a violação dos direitos dos participantes de planos de benefícios definidos e a imposição de planos de contribuição definida tiveram para:

- Os patrocinadores – a idéia de que a solução que lhes era apresentada teria poucos riscos de ser contestada judicialmente e, acima de tudo, lhes proporcionaria eliminar déficits significativos, já identificados na oportunidade nos planos que patrocinavam, bem como evitaria futuros riscos já que estavam através do plano de contribuição definida transferindo ao participante, e exclusivamente a ele, o custo de qualquer risco (financeiro ou atuarial) do novo plano;
- As consultorias atuariais internacionais – a oportunidade de, mesmo violando os normativos vigentes, auferir ganhos substanciais na implantação dos novos planos (ganhos em consultoria com o desenho de novos planos, avaliações atuariais, marketing, divulgação, novos sistemas de informática, etc.).

A imperfeita análise dos problemas decorrentes da má gestão nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar teve por conseqüência a adoção de soluções inadmissíveis – nos aspectos jurídicos, econômicos, financeiros e atuariais - para o sistema de previdência complementar no Brasil.

Primeiro pela implementação desenfreada de planos de contribuição definida – como já dissemos, ao arrepio da Lei. Mas, o mais grave é que visando o enquadramento da distorcida solução implementada buscando o amparo legal o Governo Federal foi convencido de que o sistema necessitava de uma profunda revisão ao ponto de empreender um esforço legislativo enorme para alcançar - através de alteração da Constituição (Emenda Constitucional nº 20), e Leis Complementares nºs 109 e 108 - um novo disciplinamento jurídico para o sistema de previdência complementar – o que se revelava, efetivamente, desnecessário, exceto para oferecer o necessário arcabouço jurídico aos ilegais procedimentos realizados na instituição de planos de CD, já dito anteriormente, que não encontravam amparo legal nas normas que até então vigiam. E, mesmo assim, as novas legislações não contemplaram o

¹⁰ Luiz Antônio Castagna MAIA, Advogado especialista em previdência complementar, sediado em Brasília-DF, obteve mandatos de segurança que determinavam a anulação da autorização da SPC, bem como a suspensão da migração entre planos de benefícios definidos para planos de contribuição definida na CAPAF (patrocinada pelo BASA – Banco da Amazônia AS), e na PETROS (patrocinada pela Petrobrás e outras).



instituto da migração entre planos de benefícios no âmbito das entidades fechadas de previdência privada.

Faltou conhecimento e vontade política para se implementar o que dispunha a originária Lei nº 6.435/77 que por sua amplitude de ordenamento poucos puderam interpretá-la adequadamente. Agora se encontra revogada pela Lei Complementar nº 109 de 29 de maio de 2001.

Os patrocinadores, em especial os representados pelas empresas estatais federais, muitas vezes não encontraram “homens de bem”, honestos, para a gestão de suas Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Outras vezes não quiseram, ou não encontraram forças para resistir aos apelos dos governos para direcionar os recursos das Entidades que patrocinavam em investimentos que não lhes eram indicados, interessantes ou que, minimamente, lhes trouxessem os retornos financeiros atuarialmente estabelecidos. Assim, muito do patrimônio daquelas entidades esvaiu-se. Não fossem os dois principais sorvedouros de recursos, acima indicados, é justo que se diga que em momento algum, o Poder Público, se preocupou em estabelecer (seja através do Legislativo ou do Executivo) uma política governamental de inserção que estivesse relacionada à Previdência Complementar brasileira.

Dessa forma, os patrocinadores adotaram a saída fácil: a migração dos participantes e dos recursos garantidores dos respectivos planos de benefícios definidos (onde a responsabilidade, no mínimo, era solidária entre participantes e patrocinadores na cobertura de déficits, bem como na repartição de superávits) para planos de contribuição definida (onde a responsabilidade pela cobertura dos déficits - e às vezes, dependendo do desenho do plano, a apropriação dos superávits, é somente do participante – ao patrocinador cabe apenas o aporte da contribuição pré-estabelecida).

Em tese, um plano de BD gerido com a competência que se espera de administradores honestos e bem intencionados no contexto de uma política de previdência complementar estável (normativos, ou regras, de vigência duradoura) pode se traduzir na vantagem financeira de que em pouco mais de 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos gerar os fundos necessários à capitalização integral dos recursos garantidores dos benefícios de uma geração completa de participantes – tal é o fabuloso efeito da capitalização dos juros e dos ganhos dos investimentos num mercado financeiro que se traduz, em particular, pelo pagamento de uma das mais altas taxas de juros do planeta (de fato, em determinados períodos o Brasil pagou a mais alta taxa de juros, e eventualmente, volta a fazê-lo). Nessas circunstâncias o ganho financeiro para participantes e patrocinadores se apresenta sob a forma da dispensa de aporte de novas contribuições, pois a capitalização integral do plano de benefícios definidos já deveria estar satisfeita.

De outra parte, para o patrocinador um plano de CD existe a desvantagem da perpetuação do nível de contribuição estabelecido no plano de custeio daquele financiamento independente dos resultados obtidos na formação dos fundos garantidores dos benefícios que visa proporcionar – sejam eles de déficits ou superávits. Tal espécie de planos seria recomendável para o patrocinador se a regra



fosse a de sucessivos déficits oriundos das aplicações no mercado financeiro. Mas, essa não é a regra em finanças, porque se assim fosse o próprio sistema financeiro não sobreviveria. Agindo dessa forma o patrocinador contraria os fundamentos da ciência das finanças, e porque não dizer da própria economia.

A orientação que os patrocinadores de fundos de pensão seguiram, em breve, se revelará inapropriada e ensejará um retorno igualmente frenético ao patrocínio de planos de benefícios definidos. A boa técnica, as gestões eficientes, eficazes e honestas, além do “bom senso”, que todos temos, assim o recomenda. Não temos dúvidas que tal ocorrerá quando as rendas de aposentadorias proporcionadas pelos planos de CD revelarem a insatisfação dos participantes daquela espécie de planos de benefícios, e os patrocinadores voltarem a “enxergar” o seguro e lucrativo caminho proporcionado pelo efeito dos juros nos processos de capitalização de longo prazo, e a formação de fundos para investimentos de longo prazo tão escassos e necessários à alavancagem do desenvolvimento do país (através do financiamento de obras de longa maturação nos segmentos de infra-estrutura, industriais, agrícolas, etc.).

Por hora muitos participantes de Entidades de Previdência Privada Complementar Fechadas - EPPCF¹¹ que tiveram usurpados seus direitos nos planos de benefícios definidos e foram “convidados, ou pressionados, ou coagidos” a migrar para planos de contribuição definida¹², arcam sozinhos com os riscos de gestão e atuariais de seus planos, cujas premissas exigem a disponibilidade permanente e imediata liquidez de recursos. Sejam tais recursos destinados à devolução das reservas de poupança, ou portabilidade para outra entidade, ou mesmo para atender às características do próprio plano que transforma cada participante num “mini especulador”¹³ e, portanto, exige liquidez de recursos para aplicação no investimento “mais rentável do momento”, ou seja, excluem a possibilidade de investimentos de longo prazo – como se exige em empreendimentos de infra-estrutura, por exemplo.

Tal espécie de recursos voláteis formados sob a operação de planos de contribuição definida – os quais buscam a maior e mais imediata rentabilidade - retira do sistema poderosos fundos que se alocados com base numa política de previdência complementar séria e estável proporcionariam as fontes de financiamento de longo prazo (tanto para a formação da infraestrutura necessária para alavancar o crescimento e desenvolvimento econômico do país, quanto para o financiamento da dívida pública dos governos o que indiretamente, se estruturados adequadamente, poderiam ter a mesma resultante).

O retorno aos planos de BD, no caso específico do Brasil mais do que uma recomendação é uma necessidade dadas as características dos fundos que são gerados através da capitalização atuarial, bem como da necessidade estrutural de

¹¹ EPPCF – nova abreviatura decorrente da terminologia adotada nas Emenda Constitucional n°20 e Leis Complementares n°s 109 e 108.

¹² Contribuição Definida representa, neste documento, quase sempre Planos Híbridos, conforme já mencionado.

¹³ Mini Especulador – expressão que primeiramente vi aplicada pelo Dr. Luiz Antonio Castagna Maia em palestra aos participantes da Petros, quando analisava as conseqüências da iminente implantação de um plano de CD naquela entidade.



poupança destinada ao financiamento do desenvolvimento uma vez que não há disponibilidade dessas fontes no setor público. Qualquer política que se estabeleça para a previdência privada complementar - quando alguma for estabelecida – haverá de considerar alternativas para convergir no sentido de estimular a criação de planos de benefícios definidos se a preocupação dos governos estiver voltada para o interesse maior do país.

Abandonar os planos de BD foi para os patrocinadores um atestado de incompetência na indicação dos dirigentes das entidades que patrocinavam. Para os dirigentes daquelas entidades tal medida significou que não tinham capacidade gerencial de alcançar um retorno financeiro equivalente a inflação acrescida do mínimo atuarial de até 6% (seis por cento – menos do que rende a poupança) ao ano, ou pior, que eram tão corruptos que avançaram no patrimônio ao ponto de inviabilizá-las.

O diagnóstico é terrível, pois se a qualidade, ou grau de honestidade (se é que se pode falar nisso) dos dirigentes das entidades de previdência complementar não foi modificado significa que as insuficiências financeiras e atuariais nas entidades continuarão a ocorrer – com a diferença de que serão pagas somente pelos participantes. Isso no tocante aos valores concernentes aos saldos de contas do plano de BD, entretanto, nem sempre será essa a verdade em relação aos planos híbridos que sejam resultantes da conjugação com o financiamento de “benefícios de risco”, através de um BD. Também não é inteiramente verdadeiro que o patrocinador se verá “livre” dos riscos do plano de CD. Na verdade, o patrocinador “congela” o seu risco de forma perene ao nível das contribuições pactuadas que sejam de sua responsabilidade. Ganhos futuros nos resultados dos investimentos de um plano de CD não irão beneficiar – pelo menos no sistema clássico embora existam planos desenhados para que no caso de superávit o mesmo reverta para o patrocinador e, no caso de déficit, ele seja pago pelo participante – o patrocinador daquele plano.

Outra conseqüência da nefasta implementação dos planos de CD diz respeito à quebra de confiança do participante no sistema de previdência complementar, pois ele percebeu que tão logo o plano de BD começou a ter problemas – por culpa, ação ou omissão do patrocinador e do órgão oficial de fiscalização – o contrato que tinha por firme e duradouro foi jogado no lixo (tanto pelo patrocinador quanto pelo Poder Público), e substituído por outro que além de ruim roubava-lhe, às vezes no todo, às vezes parte do passado de conquistas. A quebra de confiança se instalou e nessa matéria dificilmente voltará a ser resgatada.

Não é possível que o Governo Federal espere do sistema de previdência privada complementar recursos para o financiamento de empreendimentos de longa maturação uma vez que sequer tem uma política pública voltada para este segmento da economia. Além da falta de diretrizes para o sistema ainda desacredita-se frente aos trabalhadores ao implementar uma “reforma do sistema de previdência” – que na visão da população, contraria as expectativas geradas pelos discursos feitos, pelo agora Presidente durante a campanha eleitoral, e via de regra, se resume na redução de benefícios - seja através do aumento de contribuições ou redução de benefícios, ao invés de ser pelo aumento da eficácia no gerenciamento do sistema.



Em resumo a rota apresentada pelas “consultorias atuariais internacionais” levaram patrocinadores e governo a um “beco sem saída”¹⁴, ou solução temporária, mas não definitiva. Retorno ao ponto de origem ou seja aos planos de BD e encontrar alternativas adequadas para a sua gestão econômico-financeira e atuarial.

Se o tempo é o melhor dos remédios – no ditado popular – esse deverá ser o remédio que deverá ser utilizado para cicatrizar a perda de confiança do trabalhador no sistema de previdência complementar. Mas o tempo por si não resolve e a ele deverá se juntar uma regulação perene no campo da previdência (governar não é publicar todo santo dia, no diário oficial, uma nova regra para o jogo que se desenrola), um pouco de política tributária competente e adequada ao sistema de financiamento atuarial dos planos de BD. Some-se por fim um pouco, mas muito pouco, de publicidade, informação e divulgação das vantagens do sistema e o trabalhador não hesitará de alimentar seu desejo de ser parte integrante (participante) desta espécie de poupança-seguro-aposentadoria-pensão.

Se o Poder Público permitir por omissão ou ação que os planos de BD deixem de existir ou de proliferar estará diminuindo a capacidade da economia de alocar recursos de longo prazo, substanciais para sua revitalização, bem como impedindo o desenvolvimento de um sistema que pode proporcionar a outros trabalhadores a necessária segurança que uma aposentadoria digna poderá proporcionar a si e seus familiares.

O momento é delicado e ações equivocadas do governo podem destruir sepultando definitivamente a perspectiva de futuro que nasceu através do sistema de previdência complementar originado e sustentado, nos últimos 26(vinte e seis) anos, pela Lei nº 6.435/77.

A recente Emenda Constitucional nº 20 de 15-12-1998 não teve sua eficácia aplicada, no que diz respeito ao equilíbrio atuarial das entidades de previdência complementar fechadas¹⁵. Mas, a preocupação mais recente centra-se nos equívocos cometidos na regulamentação das Leis Complementares de nºs 109 e 108. Tempo para rever os erros cometidos ainda há, entretanto, primeiro é preciso que se os identifique e em seguida encontrar a disposição e vontade de rever os atos equivocados.

Previdência – A garantia do futuro está na ação presente!

Clóvis Luís Marcolin
Atuário – MTPS – 586 – MIBA
Sócio

¹⁴ Diz-se que alguém se encontra num *beco sem saída* quando a situação em que se encontra não tem outra solução, ou seja, não oferece alternativas.

¹⁵ Não fosse assim o AERUS, não estaria na difícil situação que se lhe impõe a crise na sua principal patrocinadora a VARIG, nem a PETROS, CAPAF, PREVI, etc., teriam fechado o exercício de 2002 com déficit.