

Relatório de Análise
Impacto Regulatório Nº **2/2021/PREVIC**

PROCESSO Nº **44011.005061/2021-42**

INTERESSADO: **Coordenação-Geral de Orientação de Investimento, Diretoria de Orientação Técnica e Normas (Dinor)**

Referência nº: 44011.005061/2021-42

Assunto: Implementação da segregação de ativos nos planos de benefícios de caráter previdenciário

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Nesse relatório é apresentada a análise de impacto regulatório (AIR) referente à implementação da segregação de ativos nos planos de benefícios de caráter previdenciário decorrente da inscrição do plano no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), a que se refere a Resolução CNPC nº 46, de 1º de outubro de 2021, e considerando a delegação para que a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) edite normativo complementar para a operacionalização da identidade própria e individualizada dos planos de benefícios.

2. Para tratar o problema em questão e atender aos objetivos da atuação regulatória foram consideradas diversas alternativas, que, em tese, poderiam ser adotadas:

- Nada fazer;
- Editar instrução normativa sobre segregação de ativos com vigência imediata;
- Editar instrução normativa sobre segregação de ativos, para vigor concomitantemente com a implementação do CNPJ por plano, com realização de consulta pública prévia;
- Aguardar a tramitação o PLP nº 164/2020;
- Propor inserção de inciso no art. 75 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015);
- Autorregulação; ou
- Informação e educação.

3. A opção com menores impactos negativos e maiores impactos positivos é “editar instrução normativa sobre segregação de ativos, para vigor concomitantemente com a implementação do CNPJ por plano, com realização de consulta pública prévia”, sendo a alternativa que traz ganhos significativos para a regulação, com maior transparência decorrente da divulgação prévia das diretrizes e do critério nos moldes do esperado pelo órgão fiscalizador, reduzindo a assimetria de informação e possibilitando melhor gestão, com redução de custos de implementação.

4. Nos subitens a seguir, descreve-se, de forma resumida, os principais e possíveis impactos regulatórios da solução ora proposta, identificados pela Diretoria de Orientação Técnica e Normas (Dinor).

2. PROBLEMA REGULATÓRIO

5. A possibilidade de administração pelas EFPC de diversos planos de benefícios de caráter previdenciário requer que elas mantenham controle segregado para assegurar a independência patrimonial entre eles.

6. Reconhecendo a importância dessa independência, o legislador estabeleceu diretrizes para que a operação dos planos de benefícios, desde a sua criação até o seu encerramento, ocorresse de modo que um plano de benefícios não viesse a responder por obrigações de outro plano, ainda que ambos fossem administrados pela mesma EFPC.

7. A Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, um dos marcos normativos do regime de previdência complementar, dedicou capítulo específico para tratamento dos planos benefícios com regras e disposições comuns a todo regime de previdência complementar e disposições específicas para o segmento fechado.

8. Em âmbito das disposições comuns, a referida Lei Complementar prevê que as entidades podem instituir e operar planos de benefícios para os quais tenham autorização específica e que atendam a padrões mínimos fixados pelo órgão regulador e fiscalizador, com o objetivo de assegurar transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico-financeiro e atuarial.

Lei Complementar nº 109, de 2001

Art. 6º As entidades de previdência complementar somente poderão instituir e operar planos de benefícios para os quais tenham autorização específica, segundo as normas aprovadas pelo órgão regulador e fiscalizador, conforme disposto nesta Lei Complementar.

Art. 7º Os planos de benefícios atenderão a padrões mínimos fixados pelo órgão regulador e fiscalizador, com o objetivo de assegurar

9. Em seção específica, referente aos planos de benefícios de entidades fechadas, a Lei Complementar estabeleceu que os patrocinadores e instituidores, além dos participantes, devem formalizar sua adesão aos planos de benefícios:

Lei Complementar nº 109, de 2001

Art. 13. 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, 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.

10. Da leitura do dispositivo percebe-se que o legislador assegura que a vinculação das partes contratantes, isto é, patrocinador ou instituidor, entidade fechada e participantes, se dá especificamente em relação a cada plano de benefícios administrado pela EFPC. Esse entendimento foi ratificado na classificação das EFPC de acordo com os planos que administram:

Lei Complementar nº 109, de 2001

Art. 34. As entidades fechadas podem ser qualificadas da seguinte forma, além de outras que possam ser definidas pelo órgão regulador e fiscalizador:

I - de acordo com os planos que administram:

- a) de plano comum, quando administram plano ou conjunto de planos acessíveis ao universo de participantes; e
- b) com multipiano, quando administram plano ou conjunto de planos de benefícios para diversos grupos de participantes, **com independência patrimonial**;

II - de acordo com seus patrocinadores ou instituidores:

- a) singulares, quando estiverem vinculadas a apenas um patrocinador ou instituidor; e
- b) multipatrocinadas, quando congregarem mais de um patrocinador ou instituidor." (destaque nosso).

11. Na alínea "b" do inciso I do art. 34, acima transcrito, o legislador reafirmou que as EFPC administradoras de dois ou mais planos de benefícios de caráter previdenciário devem gerenciá-los de maneira independente.

12. Uma vez instituído o plano de benefícios, na fase de estruturação e funcionamento, as EFPC devem constituir e calcular as reservas técnicas observando as peculiaridades de cada plano de benefícios para cobrir os compromissos assumidos, conforme disposto no art. 18 da Lei Complementar nº 109, de 2001:

Lei Complementar nº 109, de 2001

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

(...)

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

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

13. Como desdobramento dessas determinações, as EFPC devem realizar a contabilização do passivo e elaborar as demonstrações atuariais segregadas por plano de benefícios, para que haja um dimensionamento acurado das obrigações asseguradas por cada plano de benefícios, conforme o art. 22 da Lei Complementar nº 109, de 2001:

Lei Complementar nº 109, de 2001

Art. 22. Ao final de cada exercício, coincidente com o ano civil, as entidades fechadas deverão levantar as demonstrações contábeis e as avaliações atuariais **de cada plano de benefícios**, por pessoa jurídica ou profissional legalmente habilitado, devendo os resultados ser encaminhados ao órgão regulador e fiscalizador e divulgados aos participantes e aos assistidos." (destaque nosso)

14. Ainda nesse sentido, a própria Lei Complementar remete à necessidade de apuração dos resultados superavitários ou deficitários nos planos de benefícios, o que explicita a nobre intenção do legislador em relação à necessidade de controles individuais por plano.

Lei Complementar nº 109, de 2001

Art. 20. O resultado superavitário dos planos de benefícios das entidades fechadas, ao final do exercício, satisfeitas as exigências regulamentares relativas aos mencionados planos, será destinado à constituição de reserva de contingência, para garantia de benefícios, até o limite de vinte e cinco por cento do valor das reservas matemáticas.

§ 1º Constituída a reserva de contingência, com os valores excedentes será constituída reserva especial para revisão do plano de benefícios.

§ 2º A não utilização da reserva especial por três exercícios consecutivos determinará a revisão obrigatória do plano de benefícios da entidade.

§ 3º Se a revisão do plano de benefícios implicar redução de contribuições, deverá ser levada em consideração a proporção existente entre as contribuições dos patrocinadores e dos participantes, inclusive dos assistidos.

Art. 21. O resultado deficitário nos planos ou nas entidades fechadas será equacionado por patrocinadores, participantes e assistidos, na proporção existente entre as suas contribuições, sem prejuízo de ação regressiva contra dirigentes ou terceiros que deram causa a dano ou prejuízo à entidade de previdência complementar.

§ 1º O equacionamento referido no caput poderá ser feito, dentre outras formas, por meio do aumento do valor das contribuições, instituição de contribuição adicional ou redução do valor dos benefícios a conceder, observadas as normas estabelecidas pelo órgão regulador e fiscalizador.

§ 2º A redução dos valores dos benefícios não se aplica aos assistidos, sendo cabível, nesse caso, a instituição de contribuição adicional para cobertura do acréscimo ocorrido em razão da revisão do plano.

§ 3º Na hipótese de retorno à entidade dos recursos equivalentes ao déficit previsto no caput deste artigo, em consequência de apuração de responsabilidade mediante ação judicial ou administrativa, os respectivos valores deverão ser aplicados necessariamente na redução proporcional das contribuições devidas ao plano ou em melhoria dos benefícios.

15. Se a lei complementar reconhece que as obrigações e os resultados são específicos de cada plano de benefícios de caráter previdenciário – formado por grupo de participantes e patrocinadores com características únicas, de modo que cada plano deve ser estruturado tecnicamente de acordo com sua modalidade, suas especificidades, necessidades de liquidez e fluxos de pagamento – decorre desse reconhecimento que a alocação dos recursos também deva se dar de forma segregada, para garantir o equilíbrio econômico-financeiro entre ativos e passivos de cada plano de benefícios, sem risco de confusão patrimonial entre um plano e os demais administrados pela mesma EFPC.

16. Em resumo, a partir da compilação dos dispositivos da Lei Complementar nº 109, de 2001, acima transcritos, resultam as seguintes diretrizes: que há independência patrimonial entre planos de benefícios; que os ativos de cada plano deverão fazer face às obrigações por ele assumidas; e que a contabilidade, reconhecendo tais fatos, deve ser feita de forma segregada por plano.

17. Após o advento da Lei Complementar nº 109, de 2001, foram adotadas medidas infralegais para garantir a efetividade da segregação patrimonial dos planos de benefícios.

18. O então Conselho Gestor da Previdência Complementar (CGPC), atualmente denominado como Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), instituiu o Cadastro Nacional de Planos de Benefícios das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (CNPB), por meio da Resolução CGPC nº 14, de 1º de outubro de 2004^[1]. Essa norma dispôs que o CNPB identifica o plano de benefícios ante a EFPC e perante terceiros e que cada plano de benefícios possui independência patrimonial e identidade própria quanto aos aspectos regulamentares, cadastrais, atuariais, contábeis e de investimentos, conforme transcrito a seguir:

Resolução CGPC nº 14, de 2004

Art. 2º A Secretaria de Previdência Complementar atribuirá a cada plano de benefícios um código que o identificará perante a EFPC que o opera e perante terceiros.

Art. 3º Cada plano de benefícios possui independência patrimonial em relação aos demais planos de benefícios, bem como identidade própria quanto aos aspectos regulamentares, cadastrais, atuariais, contábeis e de investimentos.

§ 1º Os recursos de um plano de benefícios não respondem por obrigações de outro plano de benefícios operado pela mesma EFPC.

19. Dessa forma, os planos passaram a ser identificados por meio de um número exclusivo, com a intenção de lhes reconhecer identidade própria, que os qualifiquem perante os órgãos de governo e terceiros em geral.

20. Ainda que a legislação seja clara quanto à incomunicabilidade entre os patrimônios dos planos de benefícios, o controle realizado pelas EFPC, por vezes, não é suficiente em algumas situações de discussão judicial, que acabam por ignorar a independência patrimonial dos planos de benefícios em relação à propriedade dos ativos, pelo simples fato de serem administrados pela mesma entidade. Essas decisões acabam por gerar distorções no gerenciamento das obrigações previdenciárias dos participantes de fundos de pensão.

21. A título exemplificativo, confira-se a seguinte decisão:

ACORDAM os Membros da Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso. EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE COBRANÇA - FASE DE EXECUÇÃO - ALEGAÇÃO DE PREJUÍZOS À ENTIDADE FECHADA DE PREVIDÊNCIA PRIVADA - INOCORRÊNCIA - PENHORA - NOMEAÇÃO PELA DEVEDORA DE BEM IMÓVEL SITUADO EM OUTRA LOCALIDADE - RECUSA DO CREDOR - CONSTRIÇÃO SOBRE CONTAS E/OU APLICAÇÕES FINANCEIRAS DA EXECUTADA - CABIMENTO - DECISÃO MANTIDA. É cediço, que a execução deve ser levada a efeito pelo modo menos gravoso ao devedor, consoante o artigo 620 do Código de Processo Civil, mas este dispositivo não pode ser analisado isoladamente, pois também, a execução se realiza no interesse do credor, conforme determina o artigo 612 do Código de Processo Civil. O credor não pode ficar adstrito à vontade do devedor para a satisfação de seu crédito, sendo que a nomeação de imóvel à penhora deve ser indeferida sempre que se revele provável a sua ineficácia ante a dificuldade de alienação do bem em foro diverso e a não observância da ordem legal prevista no artigo 655 c/c 656, inciso I, ambos do Código de Processo Civil. A penhora sobre contas e/ou aplicações bancárias não afeta o funcionamento e a autonomia financeira da Empresa de Previdência Complementar, composta de vários associados que contribuem para sua manutenção, pois importa apenas no bloqueio referente ao valor da dívida executada e não toda quantia gerida pela Agravante. RECURSO DESPROVIDO. (TJPR, AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 353.756-0, PUBLICADO EM: 01/12/2006)

22. Como pode ser verificado, o juiz determinou a penhora *on line* contra a EFPC, no conjunto de suas atividades, em vez de determinar que essa atinja apenas o montante relativo ao plano de benefícios ao qual o autor da ação é vinculado. Como consequência, e a despeito do que determina a legislação, os recursos de um plano de benefícios poderão vir a responder por obrigações de outro plano de benefícios.

23. Isso porque, apesar da nítida existência da proteção patrimonial, devidamente reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça, diversas são as decisões judiciais que ignoram tal prerrogativa, determinando a realização de penhora de dinheiro nas contas bancárias onde os valores dos planos estão depositados, sem que haja a determinação de que o valor da penhora atinja somente o montante relativo ao plano de benefícios onde o autor da ação é inscrito.

PREVIDÊNCIA PRIVADA FECHADA. RECURSO ESPECIAL. MIGRAÇÃO DE PLANO DE BENEFÍCIOS PARA OUTRO ADMINISTRADO PELA MESMA ENTIDADE DE PREVIDÊNCIA PRIVADA. PRETENSÃO DE EQUIPARAÇÃO DAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO PAGAS AOS DIFERENTES PLANOS DE BENEFÍCIOS, AO ARGUMENTO DE NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE ISONOMIA. DESCABIMENTO. PLANOS DE BENEFÍCIOS QUE, AINDA QUE ADMINISTRADOS PELA MESMA ENTIDADE DE PREVIDÊNCIA PRIVADA, TÊM INDEPENDÊNCIA PATRIMONIAL. REAJUSTE DE CONTRIBUIÇÃO DOS PARTICIPANTES E ASSISTIDOS PARA MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO PLANO DE BENEFÍCIOS. POSSIBILIDADE. TESE DE HAVER DIREITO ADQUIRIDO A DETERMINADO REGIME DE CONTRIBUIÇÕES. MANIFESTA IMPROCEDÊNCIA. PLEITO QUE NÃO TEM NENHUM SUPEDÂNEO NA AB-ROGADA LEI N. 6.435/1977 NEM NAS VIGENTES LEIS COMPLEMENTARES N. 108 E 109, AMBAS DE 2001. 1. Há independência patrimonial entre os diversos planos de benefícios - ainda que vinculados à mesma entidade de previdência privada -; "mesmo nos planos de Benefício Definido, em que existe uma conta coletiva, não ocorre 'distribuição de renda', mas mutualismo, ou seja, todos os participantes encontram-se nas mesmas condições, repartindo os riscos envolvidos na operação" (CASSA, Ivy. Contrato de previdência

privada. São Paulo: MP, 2009, p. 62- 83). 2. Na vigência da Lei n. 6.435/1977 (no mesmo sentido, dispõe o art. 23, parágrafo único, da Lei Complementar n. 109/2001), os planos de benefícios de previdência privada já eram elaborados com base em cálculos atuariais - prevendo benefícios e formação de correspondente fonte de custeio -; que, conforme o artigo 43 da ab-rogada Lei n. 6.435/1977, deveriam ao final de cada exercício ser reavaliados, com vistas à manutenção do equilíbrio do sistema. Como a entidade de previdência fechada é apenas administradora do fundo formado pelas contribuições da patrocinadora e dos participantes e assistidos - que participam da gestão do plano -, os desequilíbrios atuariais verificados no transcurso da relação contratual, isto é, a não confirmação da premissa atuarial decorrente de fatores diversos - até mesmo exógenos, como a variação da taxa de juros que remunera seus investimentos -, os superávits e déficit verificados, repercutem para o conjunto de participantes e beneficiários. 3. Todavia, coerentemente, no tocante ao déficit, o art. 21 da Lei Complementar n. 109/2001 também prevê que resultado deficitário nos planos ou nas entidades fechadas será equacionado por patrocinadores, participantes e assistidos, na proporção existente entre as suas contribuições, podendo ser feito, dentre outras formas, por meio do aumento do valor das contribuições, instituição de contribuição adicional ou redução do valor dos benefícios a conceder, observadas as normas infralegais estabelecidas pelo órgão regulador e fiscalizador. 4. Com efeito, muito embora a norma de regência ao caso (art. 21, § 1o, da Lei Complementar n. 109/2001) vede a redução dos benefícios concedidos, isto, em consonância com os arts. 17, parágrafo único e 68, § 1o, do mesmo Diploma, e reconheça direito adquirido ao benefício, no momento em que o participante se torna elegível, não estabelece direito adquirido ao regime de contribuições, que poderão ser reajustadas para equacionamento de resultado deficitário. 5. Recurso especial não provido. (REsp 1384432/SE, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 05/03/2015, DJe 26/03/2015)

24. No intuito de aprimorar a segurança jurídica do sistema, mais uma vez um normativo infralegal regulamentou a independência patrimonial entre os planos de benefícios. O Conselho Monetário Nacional (CMN)^[2], ao dispor sobre as diretrizes de aplicação dos recursos garantidores dos planos de benefícios, previu que o registro dos ativos financeiros em sistemas de custódia deve ser individualizado e identificado para cada plano (art. 16 da Resolução CMN nº 4.661, de 25 de maio de 2018).

Resolução CMN nº 4.661, de 2018

Art. 16. Os ativos financeiros devem ser administrados à negociação em mercado organizado, registrados em sistema de registro, de custódia ou de liquidação financeira ou depositados perante depositário central, observada a regulamentação do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários, nas suas respectivas áreas de competência.

(...)

§ 2º O registro ou depósito dos ativos financeiros pertencentes à carteira própria da EFPC deve permitir a individualização e a identificação de cada plano administrado pela EFPC.

25. Ato contínuo, na mesma direção da independência patrimonial dos planos de benefícios, o CNPC disciplinou a implementação do CNPJ por plano. A Resolução CNPC nº 31, de 11 de dezembro de 2018^[3], dispôs sobre as condições e os procedimentos a serem observados pelas EFPC para garantir a independência patrimonial dos planos de benefícios de caráter previdenciário, a saber:

Resolução CNPC nº 31, de 2018

Art. 1º As entidades fechadas de previdência complementar deverão cumprir os procedimentos previstos nesta Resolução a fim de operacionalizar a independência patrimonial de cada plano de benefícios de caráter previdenciário por elas administrados.

Art. 2º Cada plano de benefícios de caráter previdenciário deverá manter independência patrimonial em relação aos demais planos de benefícios operados pela entidade fechada de previdência complementar, assim como em relação à entidade que o administra, por meio da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme regulamentação da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 1º O plano de benefícios de caráter previdenciário possui identidade própria e individualizada em todos os aspectos regulamentares, cadastrais, atuariais, contábeis e de investimentos.

§ 2º Os recursos de um plano de benefício não respondem por obrigações de outro plano de benefícios ou por obrigações da entidade que o administra.

Art. 3º As entidades fechadas de previdência complementar deverão, para fins de operacionalização dos procedimentos instituídos nesta Resolução, observar como termo final o dia 31 de dezembro de 2021.

Art. 4º Na implementação do CNPJ, observada a regulamentação aplicável, são vedadas:

I - a mudança de critérios de precificação;

II - a reprecificação dos ativos e passivos; e

III - a alteração do resultado individual do plano ou consolidado da EFPC.

Art. 5º Fica a Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Previc autorizada a editar instruções complementares para fiel execução do disposto nesta Resolução.

26. A determinação de inscrição de cada plano de benefícios no CNPJ, tal como já ocorrera quando da criação do CNPB pela Resolução CGPC nº 14, de 2004, pretende ser um novo mecanismo para conferir efetividade à segregação patrimonial dos planos de benefícios estabelecida pela Lei Complementar nº 109, de 2001.

27. No entanto, para viabilizar o objetivo almejado pela Resolução CNPC nº 31, de 2018, foi necessário realizar alteração na Resolução CMN nº 4.661, de 2018, permitindo a transferência de ativos entre planos, tendo em vista que a reorganização dos ativos entre planos de benefícios pode demandar esse tipo de operação, especialmente quando se tratar de ativo indivisível compartilhado por dois ou mais planos de benefícios.

28. Nessa esteira, o CMN editou o art. 36 da Resolução CMN nº 4.661, de 2018, por meio da Resolução CMN nº 4.873, de 23 de dezembro de 2020:

Resolução CMN nº 4.661, de 2018

Art. 36. Por meio de carteira própria, carteira administrada e fundos de investimento e fundos de investimento em cotas de fundo de investimento, é vedado à EFPC:

I - realizar operações de compra e venda, ou qualquer outra forma de troca de ativos entre planos de uma mesma EFPC;

(...)

§ 4º A vedação estabelecida no inciso I do caput não se aplica às transferências de recursos entre planos de benefícios e o plano de gestão administrativa, referentes ao custeio administrativo e, em caráter excepcional, àquelas resultantes de operações previstas nos incisos II, III e IV do art. 33 da Lei Complementar nº 109, de 2001, ou de situações referentes à implementação de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica por plano, conforme regulamentação da Previc, desde que: (Redação dada, a partir de 1º/1/2021, pela Resolução CMN nº 4.873, de

23/12/2020.)

I - a transação se mostre de inequívoco interesse dos planos envolvidos, inclusive quanto ao preço dos ativos a ser praticado; e

II - a operação seja aprovada pela diretoria executiva e conselho deliberativo da EFPC, com anuência do conselho fiscal. (destaque nosso)

Na alteração normativa, além de permitir a reorganização dos ativos por meio transferência de ativos entre planos, o CMN delegou à Previc a atribuição de regulamentar o assunto.

29. Recentemente, o CNPC propôs nova resolução consolidada para dispor sobre as condições e os procedimentos para a identificação e o cadastramento dos planos de benefícios no CNPB e no CNPJ, para fins de operacionalização da independência patrimonial dos planos de benefícios administrados pelas EFPC, reunindo em um único ato normativo as disposições constantes das Resoluções CGPC nº 14, de 2004, e CNPC nº 31, de 2018.

30. Ao fazê-lo, a Resolução CNPC nº 46, de 1º de outubro de 2021, estendeu em um ano o prazo concedido pela Resolução CNPC nº 31, de 2018, para a operacionalização do número do CNPJ nos planos de benefícios administrados pelas EFPC, dado que a viabilidade da inscrição ainda carece de alterações nos normativos e no sistema de tecnologia da informação da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). A norma reforçou a segregação de ativos decorrente do cadastramento no CNPB e elucidou, para quaisquer fins, que a operacionalização da atribuição de CNPJ para cada plano de benefícios não configura nenhuma espécie de operação de troca de ativos entre planos, ou de operação de compra e venda, de transmissão da propriedade, do domínio útil de bens ou de direitos sobre os bens móveis ou imóveis, de cessão de direitos, entre outros, mas a ratificação da independência patrimonial que está reconhecida e refletida nos planos por intermédio de sua inscrição no CNPB.

Resolução CNPC nº 46, de 2021

Art. 2º Cada plano de benefícios terá identidade própria e individualizada quanto aos aspectos regulamentares, cadastrais, atuariais, administrativos, contábeis e de investimentos e deverá manter independência patrimonial em relação aos demais planos de benefícios administrados pela entidade fechada de previdência complementar, assim como em relação à entidade que o administra, na forma disciplinada nesta Resolução.

§ 1º Os recursos de um plano de benefícios não respondem por obrigações de outro plano de benefícios ou por obrigações da entidade que o administra.

§ 2º Admitir-se-á solidariedade entre patrocinadores ou entre instituidores com relação aos respectivos planos de benefícios, desde que expressamente prevista no convênio de adesão.

(...)

Do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

Art. 5º Os planos de benefícios de caráter previdenciário administrados por entidade fechada de previdência complementar deverão ser objeto de inscrição específica no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme regulamentação da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 1º A inscrição no CNPJ não confere personalidade jurídica própria aos planos de benefícios.

§ 2º Na operacionalização da inscrição do plano no CNPJ, a entidade deverá respeitar a segregação de ativos dos planos.

§ 3º A operacionalização referida no §2º não caracteriza operações de compra e venda, transmissão da propriedade, do domínio útil de bens ou de direitos sobre os bens móveis ou imóveis, tampouco cessão de direitos ou qualquer outra forma de troca de ativos.

Art. 6º Na implementação da inscrição no CNPJ, observada a regulamentação aplicável, são vedadas:

I - a mudança de critérios de precificação;

II - a reprecificação dos ativos e passivos; e

III - a alteração do resultado individual do plano ou do consolidado da entidade.

Art. 7º A Previc fica autorizada a editar normas complementares necessárias à execução do disposto nesta resolução.

31. Ademais, o CNPC novamente delegou à Previc a prerrogativa de edição de norma complementar para a operacionalização da identidade própria e individualizada dos planos de benefícios.

32. Além das medidas legais e infralegais adotadas pelos legisladores, cumpre lembrar iniciativa da Previc no sentido de recomendar expressamente a adoção da segregação dos recursos dos planos nas entidades multiplanos para ampliar a segurança jurídica e assegurar a integridade dos ativos de cada plano, conforme referência ao tema que consta do Guia de Melhores Práticas em Fundos de Pensão^[4].

Guia de Melhores Práticas em Fundos de Pensão

(...)

51. Nas entidades com multiplano, cabe recomendar, adicionalmente, que seja feita a implementação da segregação real dos ativos, de modo que cada plano de benefícios tenha seu patrimônio facilmente identificado, evitando-se a formação de submassas no plano de benefícios. A segregação amplia a segurança jurídica e a integridade dos ativos de cada plano, facilita o controle do casamento de ativos e passivos, e simplifica o processo de mudança de titularidade em uma eventual ocorrência de transferência da administração ou qualquer outro evento de reestruturação de planos de benefícios e entidades.

33. A partir de todos os elementos acima colacionados, verifica-se que a inscrição dos planos de benefícios no CNPJ é mais um passo na direção de conferir efetividade à segregação patrimonial estabelecida pela Lei Complementar nº 109, de 2001.

34. Porém, é bom que se diga que a inscrição no CNPJ não possui, por si só, o condão de individualizar o patrimônio do ente que nele se inscreveu. Trata-se, a rigor, de um número cadastral que identifica o contribuinte perante a Secretaria da RFB, e que, adicionalmente, nos termos da legislação, constitui requisito para o cumprimento de uma série de deveres contábeis.

35. A inscrição de cada plano de benefícios no CNPJ é um aspecto fundamental para que a segregação patrimonial estabelecida em lei complementar seja mais facilmente reconhecida por terceiros que venham a interagir com o plano de benefícios e com a EFPC que o administra.

36. Situação semelhante ocorre com os fundos de investimento, também possuidores de um patrimônio apartado, tanto do

patrimônio de seu administrador quanto do patrimônio dos demais fundos administrados pela mesma pessoa jurídica.

37. A Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, que disciplinou o mercado de capitais e estabeleceu medidas para o seu desenvolvimento, dispôs sobre a existência legal dos fundos de investimento e reconheceu a sua natureza jurídica como condomínios detentores de patrimônio próprio, com administrador responsável pela fidúcia dos cotistas e auditoria realizada por auditor independente.

Lei nº 4.728, de 1965

Art. 49. Depende de prévia autorização do Banco Central o funcionamento das sociedades de investimento que tenham por objeto:

(...)

II - a administração de fundos em condomínio ou de terceiros, para aplicação nos termos do inciso anterior.(...)

Art. 50. Os fundos em condomínios de títulos ou valores mobiliários poderão converter-se em sociedades anônimas de capital autorizado, a que se refere a Seção VIII, ficando isentos de encargos fiscais os atos relativos à transformação.

§ 1º A administração da carteira de investimentos dos fundos, a que se refere este artigo, será sempre contratada com companhia de investimentos, com observância das normas gerais que serão traçadas pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 2º Anualmente os administradores dos fundos em condomínios farão realizar assembleia geral dos condôminos, com a finalidade de tomar as contas aos administradores e deliberar sobre o balanço por eles apresentado.

§ 3º Será obrigatório aos fundos em condomínio a auditoria realizada por auditor independente, registrado no Banco Central.

§ 4º As quotas de Fundos Mútuos de Investimento constituídos em condomínio, observadas as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, poderão ser emitidos sob a forma nominativa, endossável ou ao portador, podendo assumir a forma escritural.

38. No âmbito infralegal, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), autarquia responsável, dentre outras atribuições, por regulamentar o mercado de capitais brasileiro, editou norma acerca da constituição e funcionamento dos fundos de investimento.

39. A Instrução CVM nº 555, de 17 de dezembro de 2014, estabeleceu que os fundos de investimento são uma comunhão de recursos constituídos sob a forma de condomínio destinados à aplicação de recursos e com registro no CNPJ.

Instrução CVM nº 555, de 2014

Art. 3º O fundo de investimento é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio, destinado à aplicação em ativos financeiros.

Art. 4º O fundo pode ser constituído sob a forma de condomínio aberto, em que os cotistas podem solicitar o resgate de suas cotas conforme estabelecido em seu regulamento, ou fechado, em que as cotas somente são resgatadas ao término do prazo de duração do fundo.

Parágrafo único. Desde que expressamente autorizado pelo regulamento ou pela assembleia geral de cotistas, o fundo pode destinar diretamente aos cotistas as quantias que lhe forem atribuídas a título de dividendos, juros sobre capital próprio, reembolso de proventos decorrentes do empréstimo de valores mobiliários, ou outros rendimentos advindos de ativos financeiros que integrem sua carteira.

(...)

Art. 8º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos e informações:

(...)

VI – inscrição do fundo no CNPJ; e

40. A inscrição no CNPJ é um dos aspectos que viabiliza que os fundos de investimento, mesmo não tendo personalidade jurídica, possam atuar em juízo, representados por seus respectivos administradores, nos termos do art. 75 do Código de Processo Civil. Isso porque a legislação processual admite a representação judicial das sociedades sem personalidade jurídica pela entidade à qual caiba a administração de seus bens e rendimentos, veja-se:

Código de Processo Civil

Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

(...)

IX - a sociedade e a associação irregulares e outros entes organizados sem personalidade jurídica, pela pessoa a quem couber a administração de seus bens;

41. Assim, embora os fundos de investimento sejam desprovidos de personalidade jurídica, eles possuem capacidade processual para estar em juízo.

42. Se a lei processual já prevê a existência de partes que podem atuar em juízo, mesmo sem ser pessoas jurídicas à luz do Código Civil, os planos de benefícios de caráter previdenciário deveriam ser enquadrados nessa norma, funcionando a EFPC como a administradora de seus bens. E a sua inscrição no CNPJ visa justamente a reforçar essa possibilidade de atuação em juízo de forma segregada dos demais planos de benefícios.

43. Relativamente ao tópico, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) emitiu o Parecer nº 1.396/2011, dispondo sobre a natureza jurídica de fundos, bem como a respeito da necessidade de sua inscrição no CNPJ. O documento ratifica o entendimento anteriormente exposto, merecendo destaque:

21. Não é o caso dos fundos. A não ser, é claro, que a respectiva lei criadora dispusesse contrariamente, conferindo personalidade jurídica à sua criatura, o fundo não terá personalidade jurídica. E mesmo que assim procedesse, i. e., se conferisse ao fundo esse atributo, é certo que ao fazê-lo, a lei o moldaria em forma juridicamente conhecida – a exemplo de uma autarquia -, ocasião em que a própria dúvida sobre a personalidade já não mais faria sentido algum. Afinal, lei com semelhante conteúdo teria, na verdade, criado pessoa jurídica dedicada exatamente à gestão de recursos aferrados a certa finalidade. (...)

38. Diante dessas considerações, acredita-se seja possível responder às indagações da STN: (...)b) Diante da complexidade dos fundos existentes e da diversidade de mecanismos de funcionamento destes fundos, o do fato de a legislação vigente não definir o que são fundos públicos de natureza meramente contábil, a instituição da obrigatoriedade de inscrição no CNPJ para todos os tipos de fundos existentes não exorbitaria os limites pela legislação em vigor? Na esteira de recente pronunciamento da Procuradoria, entende-se que “a competência para edição de ato normativo a respeito do CNPJ é ampla (...), envolvendo poder discricionário da Administração Fazendária, conferido pelo art. 113, §2º, do CTN”. No caso, sem prejuízo da ressalva constante ao artigo 34 deste Parecer, acredita-se que a exigência de cadastramento dos

fundos especiais a que se refere a Lei nº 4 320, de 1964, estaria em conformidade com o ordenamento jurídico. (...)

e) O CNPJ matriz dará personalidade jurídica para o fundo praticar atos jurídicos, contratar pessoal, realizar contratos, empréstimos e licitações de forma independente? Sem prejuízo das ponderações declinadas acima, em que se expõem outros detalhes e fundamentos, pode-se responder, em síntese, que fundo não é sujeito de direitos. Sua inscrição no CNPJ não lhe altera a natureza, ou seja, não lhe confere personalidade jurídica.

44. Em resumo, os fundos de investimento possuem matrícula junto ao CNPJ, porém não possuem personalidade jurídica, dada a ausência de órgãos executivos próprios e encargos pertinentes à qualidade de sócios acionistas.

45. Em suma, aquilo que hoje ocorre com os fundos de investimento é o que se almeja para os planos de benefícios, ou seja, inscrição no CNPJ que venha a reforçar perante terceiros a individualização do patrimônio dos planos de benefícios estabelecida em lei complementar. **A atribuição de um CNPJ aos planos de benefício poderá dotá-los de capacidade processual, sem que haja, contudo, a configuração de personalidade jurídica, dado que essa dependeria de previsão legal.**

46. Assim, dada a vital importância da independência patrimonial dos planos de benefícios, e considerando a delegação para que a Previc edite normativo complementar para a execução da operacionalização da identidade própria e individualizada dos planos de benefícios, essa análise de impacto regulatório foi suscitada.

3. AGENTES ECONÔMICOS, USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PRESTADOS E DEMAIS GRUPOS AFETADOS

47. Os agentes econômicos diretamente afetados pela normatização proposta serão os participantes do sistema fechado de previdência, os patrocinadores de planos de benefícios e as próprias EFPC.

48. Indiretamente, o mercado financeiro, na qualidade de custodiante ou depositário dos ativos financeiros que compõem a maior parcela dos investimentos das EFPC, pode ser afetado pela regulamentação proposta, caso venham a ser demandado pelas EFPC para ajuste nos seus controles internos ou nos seus sistemas, visando à identificação do plano de benefícios detentor de determinado ativo financeiro.

49. Também, de forma indireta, os cartórios de registro de imóveis podem ser demandados a realizar atualização do registro dos imóveis, uma vez que, no novo cenário, a fração do ativo correspondente a cada plano de benefícios nos imóveis de propriedade compartilhada encontra-se registrada em nome da EFPC.

4. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

50. A Previc tem, por força legal, competência para supervisionar e fiscalizar as atividades das entidades fechadas de previdência complementar e executar as políticas para o regime de previdência complementar operado pelas EFPC. A legitimidade da Previc decorre dos incisos III e X do art. 2º da Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009, e do inciso VIII do art. 11 do Decreto nº 8.992, de 20 de fevereiro de 2017^[5].

51. Soma-se a esse amparo legal as delegações do CMN e do CNPC para o estabelecimento das normas de regulamentação da segregação de ativos, conforme o §4º do art. 36 da Resolução CMN nº 4.661, de 2018, e o art. 7º da Resolução CNPC nº 46, de 2021.

52. Com essas competências, a Previc está habilitada a editar instruções normativas que disponham sobre direitos e obrigações às EFPC, como a trazida como opção para solução do problema regulatório em questão.

53. Sobre o tema desta análise incide a seguinte legislação:

- Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001
- Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009
- Resolução CGPC nº 14, de 1º de outubro de 2004 – revogada pela Resolução CNPC nº 46, de 1º de outubro de 2021
- Resolução CMN nº 4.661, de 25 de maio de 2018
- Resolução CNPC nº 31, de 11 de dezembro de 2018 – revogada pela Resolução CNPC nº 46, de 1º de outubro de 2021
- Resolução CNPC nº 46, de 1º de outubro de 2021

5. OBJETIVOS

54. Como objetivo primário, a proposta busca promover a identificação e a segregação de ativos nos planos de benefícios com caráter previdenciário em adição ao controle atualmente utilizado, a fim de fortalecer a independência patrimonial dos planos de benefícios e, conseqüentemente, aumentar a proteção jurídica de seus participantes, assistidos e patrocinadores.

55. Em termos práticos, almeja-se que os ativos financeiros e imobiliários pertencentes aos planos de benefícios estejam individualizados e a eles vinculados para que não exista transferência de riqueza entre eles, preservando as características de aplicação dos recursos, pois o patrimônio gerido pela EFPC, destinado ao cumprimento das obrigações previstas no regulamento do plano de benefícios ao qual seus participantes e assistidos estão vinculados, não pode ser utilizado para o pagamento de obrigações relativas a outros planos de benefícios, que obviamente possuem participantes e assistidos diferentes.

56. De forma secundária e colateral, a segregação dos ativos nos planos de benefícios permite simplificar e aumentar a transparência das operações previstas nos incisos II, III e IV do art. 33 da Lei Complementar nº 109, de 2001, quais sejam: fusão; cisão; incorporação de planos de benefícios; retirada de patrocínio; transferência de patrocínio; e transferência de gerenciamento de planos entre as EFPC.

57. Tem-se ainda como objetivo, de forma adjacente, o aprimoramento da conciliação contábil, do controle e da fiscalização por parte das instituições e do órgão regulador.

6. ALTERNATIVAS

58. Esta seção apresenta opções, tanto não normativas quanto normativas, que, em tese, poderiam ser adotadas para tratar o problema em questão e atender aos objetivos da atuação regulatória definidos.

59. As opções regulatórias foram identificadas a partir de levantamento de informações obtidas, principalmente, da literatura técnica, da experiência prévia em lidar com o problema e dos mecanismos de participação social, como diálogo com o setor. São elas:

- Nada fazer;
- Editar instrução normativa sobre segregação de ativos com vigência imediata;
- Editar instrução normativa sobre segregação de ativos, para vigor concomitantemente com a implementação do CNPJ por plano, com realização de consulta pública prévia;
- Aguardar a tramitação o PLP nº 164/2020;
- Propor inserção de inciso no art. 75 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015);
- Autorregulação; ou
- Informação e educação.

Alternativa 1: Nada fazer

60. A primeira opção regulatória normativa considerada é a permanência do cenário atual, ou seja, deixar as EFPC no aguardo da implementação do CNPJ pela RFB, com prazo final previsto para 31 de dezembro de 2022.

61. Nesse interim, as EFPC permanecerão organizando-se internamente para a segregação de ativos decorrente da implementação do CNPJ de forma isolada e sem direcionamento e balizamento por parte do órgão normatizador e supervisor.

62. Adicionalmente, as entidades poderão seguir se defendendo de decisões judiciais que porventura imputem ônus processual à entidade, independentemente do plano de benefícios envolvido na lide, sem que a questão venha a ser tratada pelo órgão supervisor.

63. A análise dessa alternativa serve como linha de base para avaliar, posteriormente, se as demais alternativas viáveis identificadas são capazes de minimizar ou resolver o problema regulatório.

Alternativa 2: Editar instrução normativa sobre segregação de ativos com vigência imediata

64. Esta opção pressupõe a publicação de instrução normativa estabelecendo as diretrizes para a segregação de ativos nos planos de benefícios para vigor imediatamente.

65. Esta opção seria uma antecipação de uma das etapas de implementação do CNPJ por planos, mas as EFPC não teriam tempo de adaptar sistemas e nem poderiam contribuir indicando potenciais conflitos operacionais.

Alternativa 3: Editar instrução normativa sobre segregação de ativos, para vigor concomitantemente com a implementação do CNPJ por plano, com realização de consulta pública prévia

66. Assim como a alternativa anterior, esta opção pressupõe a publicação de instrução normativa estabelecendo as diretrizes para a segregação de ativos nos planos de benefícios, mas com entrada em vigor juntamente com a operacionalização do CNPJ por plano, a ser realizada pela RFB, nos termos da Resolução CNPC nº 46, de 2021.

67. Assim, à medida que os planos de benefícios receberem o CNPJ, realizar-se-á a marcação dos ativos no respectivo plano de benefícios, retirando-os do CNPJ da EFPC.

68. A possibilidade de consulta pública mitigaria riscos de comandos que poderiam refletir em custos operacionais desnecessários e possibilitariam uma ampla discussão com o segmento supervisionado.

Alternativa 4: Aguardar a tramitação o PLP nº 164, de 2020

69. Nesta opção avalia-se a possibilidade de aguardar o desfecho de proposta de alteração da Lei Complementar nº 109, de 2001, encaminhada por meio do expediente “EM nº 00172/2020 ME”, de 4 de maio de 2020.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.31.....

§ 5º Cada plano de benefícios terá independência patrimonial em relação:

I – aos planos de benefícios operados pela mesma entidade fechada; e

II – à entidade fechada que o opera.

§ 6º A independência patrimonial de que trata o inciso I do § 5º abrange a identidade própria e individualizada nos aspectos regulamentares, cadastrais, atuariais, contábeis e de investimentos e será operacionalizada por meio da inscrição de cada plano de benefícios no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia.

§ 7º O disposto nos § 5º e § 6º não confere personalidade jurídica aos planos de benefícios.” (NR)

“Art.32.

§ 1º É vedada às entidades fechadas a prestação de quaisquer serviços que não estejam no âmbito de seu objeto, observado o disposto no art. 76.

§ 2º O patrimônio dos planos de benefícios de titularidade dos participantes e dos assistidos administrado pelas entidades fechadas não poderá ser utilizado para o pagamento de obrigações relativas a outros planos de benefícios.” (NR)

“Art.34.....

Parágrafo único. No caso das entidades fechadas de que tratam os incisos I e II do caput, o patrimônio gerido pela entidade fechada e destinado ao cumprimento das obrigações previstas no plano de benefícios pertencente aos participantes e assistidos não poderá ser utilizado para o pagamento de obrigações relativas a outros planos de benefícios.” (NR)

Art. 2º Fica revogado o parágrafo único do art. 32 da Lei Complementar nº 109, de 2001.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

70. Como pode ser verificado, o texto encaminhado ao Congresso Nacional visa a tornar explícita a vedação de utilização dos recursos de um plano de benefícios para cumprir obrigações relativas a outro plano administrado pela mesma EFPC.

Alternativa 5: Propor inserção de inciso no art. 75 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015).

71. Essa alternativa propõe a inserção dos planos de benefícios de caráter previdenciário administrados por EFPC entre os entes despersonalizados que serão representados em juízo, ativa ou passivamente, por seus administradores ou figuras equivalentes, mesmo que não possuam personalidade jurídica.

Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

(...)

XII – o plano de benefícios de caráter previdenciário, pela entidade fechada de previdência complementar que o administra.

72. A partir da adição do inciso, caso a EFPC seja demandada em nome próprio, em vez do plano de benefício que ela administra, o processo deverá ser extinto sem julgamento de mérito por ilegitimidade de parte, conforme previsto no inciso I do §1º do art. 76 e no art. 485 do Código de Processo Civil.

Alternativa 6: Autorregulação

73. Como opção de intervenção na solução do problema sem a publicação de atos normativos, considerou-se a possibilidade de autorregulação por meio de divulgação de um guia pela Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP), entidade representativa dos interesses comuns das EFPC, desde que o guia contivesse parâmetros mínimos recomendados pela Previc.

Alternativa 7: Informação e educação

74. Nessa opção avalia-se a possibilidade de realização de campanha em que o governo procura corrigir a assimetria de informação entre os agentes, para melhorar o conhecimento sobre a independência patrimonial dos planos de benefícios.

75. A disseminação de informação teria como público alvo tanto o Poder Judiciário, para que os magistrados possam decidir considerando os fundamentos técnicos que permeiam o funcionamento de uma EFPC e a estruturação de um plano de benefícios, quanto as EFPC, para que se estruturarem de modo a viabilizar operacionalmente a segregação de ativos.

7. POSSÍVEIS IMPACTOS DAS ALTERNATIVAS IDENTIFICADAS

76. Esta seção apresenta uma análise qualitativa dos potenciais efeitos positivos e negativos relacionados às opções regulatórias normativas apresentadas no item anterior.

Alternativa 1 – Nada fazer.

77. A manutenção da regulação atual sem qualquer modificação não foi objeto desta análise uma vez que o problema a ser sanado decorre justamente do *status quo*.

Alternativa 2 – Editar instrução normativa sobre segregação de ativos com vigência imediata

78. A facilidade de edição do normativo é o grande ponto positivo dessa alternativa, dado que a Previc tem autonomia legal para editá-lo assim como o da alternativa 3.

79. Como a finalidade da norma seria definir as diretrizes, o processo decisório e o tratamento dos casos mais complexos, os profissionais poderiam executar de imediato a segregação dos ativos nos moldes do esperado pelo órgão fiscalizador, sem a necessidade de aguardar a implementação do CNPJ por plano.

80. Por outro lado, essa alternativa poderia demandar esforço adicional pelas equipes das EFPC, por antecipar trabalho que só seria demandado no futuro, durante o processo de implementação do CNPJ por plano e as EFPC não teriam tempo de adaptar sistemas e nem poderiam contribuir indicando potenciais conflitos operacionais.

81. Como efeito colateral negativo dessa alternativa, eventualmente poderia haver uma desarmonia entre a norma editada pela Previc e a futura operacionalização do CNPJ por plano, fato que poderia gerar retrabalho para as equipes das EFPC, bem como custos adicionais.

82. Ressalte-se, ainda, que embora a alternativa proporcione maior segurança jurídica, em relação ao estágio atual, no que concerne à independência patrimonial dos planos de benefícios, ela não se mostra necessariamente a mais eficiente para o tratamento das demandas judiciais atualmente existentes.

Alternativa 3 – Editar instrução normativa sobre segregação de ativos, para vigor concomitantemente com a implementação do CNPJ por plano, com realização de consulta pública prévia

83. Nesse caso, a Previc permanece com autonomia para a edição do normativo e o custo para implementação se mantém baixo, como acontece na alternativa anterior.

84. Além disso, a divulgação prévia das diretrizes e dos critérios para a segregação dos ativos por planos de benefícios permitiria a realização de planejamento por parte das EFPC, o que ensejaria maior segurança jurídica para os envolvidos no processo.

85. Também pode ser entendido como efeito positivo dessa opção a concentração de esforços pelas EFPC para operacionalização das duas ações simultaneamente, dado que a segregação de ativos integra a implementação do CNPJ.

86. O efeito colateral negativo de uma eventual desarmonia entre a norma editada pela Previc e a operacionalização do CNPJ por plano, a ser realizada pela Secretaria da RFB, seria reduzido quando se decidisse efetivá-las simultaneamente.

Alternativa 4 – Aguardar a tramitação o PLP nº 164, de 2020

87. Por exigir tramitação do Congresso Nacional, o que implica impossibilidade de estimar com precisão, tanto o tempo necessário para a aprovação quanto o próprio conteúdo da norma resultante do processo legislativo, a Previc tem pouca ingerência sobre esta opção.

88. Por outro lado, caso venha a ser aprovada nos termos propostos, a norma reveste-se de maior cogência, tanto no âmbito administrativo, quanto no judicial.

Alternativa 5 – Propor inserção de inciso no art. 75 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015).

89. Assim como a alternativa anterior, a Previc não tem autonomia nesse processo, muito pelo contrário: fica na dependência do Congresso Nacional.

90. Outro aspecto negativo é que esta opção alcança a finalidade processual do problema regulatório, mas requer medida regulatória adicional no que toca à segregação dos ativos de planos de benefícios com caráter previdenciário.

Alternativas 6 e 7 – Autorregulação, informação e educação

91. Essas alternativas podem ser menos burocráticas que as demais e de fácil implementação, embora requeiram o envolvimento de diferentes atores para que o objetivo seja alcançado.

92. Contudo, possuem menor “*enforcement*” no setor regulado e podem não atingir o objetivo esperado, como ocorreu no caso do no documento “Guia de Melhores Práticas”, tendo em conta que, embora a Previc tenha inserido solicitação para a realização da segregação real dos ativos na tentativa promovê-la, é sabido que ainda existem EFPC que se utilizam da segregação gerencial dos ativos na administração de seus planos de benefícios.

93. O alcance dessas iniciativas no setor judiciário também é discutível, tendo em vista as dificuldades de acesso aos magistrados, decorrente da sua distribuição por tribunais superiores, regionais, estaduais, e comarcas de todo o Brasil.

Alternativa selecionada

94. Ante o exposto, ponderando os prós e contras das opções enumeradas, a alternativa “**Edita instrução normativa sobre segregação de ativos, para vigência concomitantemente com a implementação do CNPJ por plano, com realização de consulta pública prévia**” foi selecionada por ser considerada a mais adequada para o tratamento do problema regulatório identificado e o alcance dos objetivos pretendidos.

95. Tal escolha recai sobre o princípio de que, no caso em concreto, o órgão supervisor poderá estabelecer diretrizes para:

- a proteção dos interesses de participantes e assistidos no processo de segregação;
- a observância dos princípios da segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, adequação à natureza das obrigações e transparência;
- a necessidade de observar a liquidez, a forma de precificação e os fluxos de pagamentos dos ativos e a compatibilidade dos fluxos de pagamentos dos ativos transacionados com os prazos e o montante das obrigações atuariais, com o objetivo de manter o equilíbrio econômico-financeiro entre ativos e passivos do plano.

96. Por mais intuitivo que se possa parecer, tais condições são preceitos fundamentais de observância para que futuramente sejam critérios passíveis de verificação.

97. Além disso, esta alternativa viabiliza a mitigação do risco de assimetria entre a operacionalização do CNPJ por plano de benefícios nos sistemas da RFB e as diretrizes dispostas na norma a ser editada, uma vez que a Previc, como integrante do grupo técnico responsável pela especificação técnica das informações e critérios para a execução do CNPJ por plano de benefícios, vai zelar pelo alinhamento da proposta normativa com as tratativas deliberadas pelo grupo.

98. Por fim, a opção pela edição normativa permite também estabelecer procedimentos para aprovação, elaboração de estudos técnicos em que a entidade possa realizar o processo de segregação de ativos, conforme a sua capacidade operacional e da melhor forma para seus participantes e assistidos, por meio de um processo decisório e de transparência.

99. Tal fato em nada impede um incentivo para que a autorregulação e os procedimentos de educação complementares sejam incentivados.

8. PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

100. Além das discussões internas no âmbito da própria Previc, bem como entre os demais integrantes do executivo federal, o processo de implementação da independência patrimonial dos planos de benefícios foi objeto de intenso debate com integrantes no sistema de previdência complementar ao longo dos últimos anos.

101. Ainda assim, observou-se ser apropriado disponibilizar a presente minuta de instrução normativa, na forma de consulta pública, para recebimento de contribuições ao texto da norma.

9. EXPERIÊNCIA NACIONAL

102. Em levantamento efetuado pela Previc pôde ser verificado que, no âmbito das entidades abertas de previdência complementar (EAPC), os investimentos ocorrem por meio de fundos de investimento especialmente constituído (FIE) ou por meio de fundos de investimento em quotas de fundos de investimento especialmente constituídos (Resolução CMN nº 4.444, de 13 de novembro de 2015).

Resolução CMN nº 4.444, de 2015

CAPÍTULO IV DOS FUNDOS DE INVESTIMENTO ESPECIALMENTE CONSTITUÍDOS (FIE)

Art. 17. A aplicação dos recursos de planos abertos de previdência complementar e de seguros de pessoas com cobertura por sobrevivência, estruturados na modalidade de contribuição variável, cuja remuneração esteja calculada na rentabilidade de carteiras de investimentos deve ser feita, durante o prazo de diferimento, sempre em cotas de fundos de investimento especialmente constituídos, sob forma de condomínio aberto, dos quais as sociedades seguradoras e as entidades abertas de previdência complementar sejam, direta ou indiretamente, os únicos cotistas (FIEs). (Redação dada, a partir de 1º/1/2020, pela Resolução no 4.769, de 19/12/2019.)

103. Os únicos quotistas dos FIE são, direta ou indiretamente, sociedades seguradoras e entidades abertas de previdência complementar ou, no caso de fundo com patrimônio segregado, segurados e participantes de planos Vida Gerador de Benefícios Livre (VGBL) ou Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL).

104. A partir da análise do referido levantamento, observou-se que as Resoluções CMN nº 4.661, de 2018, e nº 4.444, de 2015, guardam estreita relação ao disciplinar a aplicação dos recursos das entidades fechadas e abertas de previdência complementar, respectivamente: (i) ao estabelecer os princípios e as diretrizes a serem observados pelas entidades supervisionadas; e (ii) ao determinar a necessidade de registro das operações com os ativos mediante a identificação da instituição detentora do ativo, com a consequente segregação do patrimônio destas do patrimônio do agente custodiante ou liquidante; etc.

Resolução CMN nº 4.444, de 2015

Art. 4º Somente serão considerados ativos garantidores os ativos financeiros que sejam registrados em sistemas de registros, objeto de custódia ou objeto de depósito centralizado, em todos os casos em instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários, nas suas respectivas áreas de competência, para desempenhar as referidas atividades, observado o disposto no § 3º do art. 11 deste Regulamento. (Redação dada, a partir de 1º/1/2020, pela Resolução no 4.769, de 19/12/2019.)

Art. 5º Os títulos e valores mobiliários devem ser objeto de registro, com identificação do titular, de depósito centralizado em conta individualizada em nome da seguradora, da sociedade de capitalização, da entidade aberta de previdência complementar ou do ressegurador local, ou objeto de custódia, em todos os casos em instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários, nas suas respectivas áreas de competência, para desempenhar as referidas atividades.

§ 1º Os sistemas de registro devem permitir a identificação da seguradora, da sociedade de capitalização, da entidade aberta de previdência complementar ou do ressegurador local com a consequente segregação do patrimônio destas do patrimônio do agente custodiante ou liquidante.

§ 2º As disponibilidades deverão permanecer depositadas em instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

105. Ressalte-se que a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), autarquia responsável pela fiscalização das EAPC, no âmbito infralegal, regulamentou os critérios de operação da cobertura por sobrevivência em planos de previdência aberta, com detalhamento da utilização dos FIE como veículo de investimento (Circular Susep nº 563, de 24 de dezembro de 2017).

Circular Susep nº 563, de 2017

TÍTULO XI DO FUNDO DE INVESTIMENTO ESPECIALMENTE CONSTITUÍDO

Art. 78. Os FIEs destinados a acolher, direta ou indiretamente, os recursos referentes ao saldo da provisão dos planos de que trata esta Circular, serão constituídos e funcionarão segundo as normas aplicáveis, e somente poderão ser administrados por instituições autorizadas pela CVM para o exercício da administração de carteira de valores mobiliários.

§ 1º Observada a regulamentação vigente, a instituição administradora pode, mediante deliberação da assembleia geral de condôminos, delegar poderes de gestão da carteira dos fundos a que se refere o caput deste artigo, para terceiros, pessoas jurídicas, integrante ou não do Sistema Financeiro Nacional, devidamente identificada, sem prejuízo de sua responsabilidade e da responsabilidade do gestor designado.

(...)

Art. 80. A composição da carteira de investimentos dos FIEs obedecerá às normas e critérios previstos na regulamentação pertinente, inclusive na vigente para aplicação dos recursos de provisões técnicas de EAPC.

Parágrafo único. Os investimentos integrantes das carteiras dos FIEs, inclusive no caso de fundos com patrimônio segregado do patrimônio da EAPC mantenedora do plano, obedecerão aos critérios fixados pelo Conselho Monetário Nacional – CMN para aplicação dos recursos de provisões técnicas de EAPC.

Art. 81. A EAPC mantenedora do plano e as empresas a ela ligadas – tal como definido na regulamentação vigente – não poderão atuar como contraparte, mesmo indiretamente, em operações da carteira dos FIEs.

Art. 82. A EAPC determinará que os regulamentos dos FIEs, além das informações mínimas exigidas pela regulamentação pertinente, contenham dispositivos:

I – vedando, à EAPC mantenedora do plano, à instituição administradora, à pessoa jurídica a qual tenham sido delegados os poderes de gestão da carteira, bem como às empresas a elas ligadas, tal como definido na regulamentação vigente, a condição de contraparte, mesmo indiretamente, em operações da carteira do FIE;

II – excetuando da vedação mencionada no inciso I deste artigo, as operações compromissadas destinadas à aplicação, por um único dia, de recursos aplicados pela EAPC no FIE e que não puderam ser alocados em outros ativos, no mesmo dia, na forma regulamentada.

III- vedando, à instituição administradora e à pessoa jurídica a qual tenham sido delegados os poderes de gestão da carteira, contratar operações por conta do FIE tendo como contraparte quaisquer outros fundos de investimento ou carteiras sob sua administração ou gestão;

IV- fixando a política adotada para investimento dos recursos, com capítulo particular tratando das diretrizes, dos limites e das condições de atuação a serem observados na realização de operações com derivativos (futuros, opções, swaps e mercado a termo), em conformidade com as diretrizes fixadas pelo CNSP, e dos percentuais mínimo e máximo de investimentos em renda variável, caso haja a previsão de investimentos deste tipo, respeitado o limite máximo estabelecido na legislação vigente;

V- obrigando a instituição administradora do FIE a prestar à EAPC, mantenedora do plano, todas as informações necessárias ao pleno e perfeito atendimento às disposições constantes do art. 61;

VI- determinando, no caso dos FIEs onde serão aplicados diretamente os recursos pela EAPC ou pelos segurados e participantes dos planos por ela mantidos, a divulgação diária, no meio utilizado para prestação de informações, da taxa de administração praticada, do valor do patrimônio líquido, do valor da quota e das rentabilidades acumuladas no mês e no ano civil a que se referirem;

VII- especificando as bases de cálculo e fórmulas utilizadas para quantificação da taxa de administração;

VIII- vedando a transferência de titularidade das quotas do fundo;

IX- explicitando que as quotas do FIE, correspondem, na forma da lei, aos ativos garantidores das provisões, reservas e fundos do respectivo plano, devendo estar, permanentemente, vinculadas ao órgão executivo do Sistema Nacional de Seguros Privados, não podendo ser gravadas sob qualquer forma ou oferecidas como garantia para quaisquer outros fins; e

X- explicitando que os investimentos integrantes da carteira do FIE obedecerão aos critérios fixados pelo Conselho Monetário Nacional – CMN para aplicação dos recursos de provisões técnicas de EAPC.

(...)

§ 2º Os incisos VIII e IX deste artigo não se aplicam ao FIE com patrimônio segregado do patrimônio da EAPC do plano.

106. Como pode ser verificado nos dispositivos normativos acima transcritos, os ativos administrados pelas EAPC são alocados nas diferentes modalidades por meio da aquisição de quotas dos FIE e não podem, sob qualquer forma, ser utilizados como garantia para quaisquer outros fins (inciso IX do artigo 82 da Circular SUSEP nº 563, de 2017).

107. Assim, como comentado anteriormente, os fundos de investimento, sejam classificados como FIE ou não, são estruturados como condomínios destinados à aplicação de recursos e com registro no CNPJ, sem configurar uma nova personalidade jurídica.

10. EFEITOS E RISCOS

108. A edição do normativo estabelecendo os procedimentos a serem observados pelas EFPC nas operações de troca de ativos entre planos de benefícios de uma mesma EFPC para implementação do CNPJ por planos de benefícios de caráter previdenciário visa a definir os parâmetros mínimos para a operacionalização dessas transações.

109. Entende-se que tal previsão terá como seu efeito principal que o registro – tanto do atual patrimônio como das novas operações de compra e venda de ativos dos planos de benefícios – ocorra nos mesmos moldes do que ocorre nos fundos de investimento, ou seja, utilizando-se o CNPJ do respectivo plano de benefícios, e não mais o da própria EFPC.

110. De tal medida espera-se, ainda, como efeito adicional positivo, uma observância maior, pelo Poder Judiciário, da segregação de patrimônio entre planos de benefícios previdenciários administrados por uma mesma EFPC, evitando que os ativos de um plano venham a responder pelos compromissos de outro por força de decisões judiciais ou administrativas.

111. O fato de o regime tornar-se mais semelhante ao dos fundos de investimento, com a atribuição de um CNPJ por plano, sendo este modelo mais antigo e conhecido pelo Poder Judiciário e pelas instâncias administrativas, dará força à regra vigente de segregação patrimonial, o que, em última análise, beneficia os participantes e assistidos dos planos de benefícios, ao isolá-los melhor de obrigações de outros planos que, apenas por uma circunstância, são administrados pela mesma EFPC.

112. Eventuais riscos estão associados diretamente à operacionalização da transferência dos ativos nos sistemas de tecnologia das partes envolvidas no processo, quais sejam: as EFPC, a Previc, a RFB, os custodiantes, as registradoras ou depositárias centrais de ativos financeiros e de valores mobiliários e os cartórios. Contudo, conforme já apontado acima, tais riscos são menores do que o risco de manutenção da situação atual, em que o princípio da segregação patrimonial consagrado em lei complementar vez por outra deixa de ser observado por instâncias judiciais e administrativas.

113. No intuito de minimizar os impactos associados a esses riscos, a proposta de instrução normativa será levada a consulta pública, para que as partes possam antecipar tais obstáculos, e o prazo para a realização das operações será alargado, para permitir que as instituições se preparem.

11. IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

114. Considerando que edição da norma será precedida de consulta pública e a expectativa é de que a publicação do ato normativo ocorra com razoável antecedência em relação ao início de sua vigência, as partes envolvidas no processo poderão realizar o planejamento necessário e terão tempo para a adequada execução das operações previstas na norma.

115. Além disso, a Previc, por dispor de mecanismo de consulta para a elucidação de dúvidas, estará disponível para dirimir eventuais questionamentos das EFPC relativos à aplicação da norma a casos concretos que causarem dúvida.

116. O processo de implementação da instrução é simplificado por não requerer a revogação de normas em vigor. Pelo contrário, a proposta vai ao encontro das normas existentes sobre a matéria, inclusive dando consequência ao dispositivo que autorizou a Previc a editar normas complementares para a sua execução.

117. Considera-se a possibilidade de dificuldade de implantação da norma no que concerne ao registro dos imóveis nos novos CNPJ e aos respectivos custos envolvidos nesse processo, mas há a expectativa de que a consulta pública da minuta de norma possa trazer maiores informações sobre o assunto.

118. Por fim, à medida que as EFPC efetuarem a reorganização dos ativos em virtude da implementação do CNPJ por plano, ou seja, as novas regras forem efetivamente implementadas nessas entidades, a Previc poderá fazer o monitoramento dos resultados alcançados e dos efeitos decorrentes, o que poderá suscitar a discussão sobre novos ajustes futuros na norma, no sentido, por exemplo, de definir modificação no tratamento de algumas situações abrangidas pela proposta normativa, caso se verifique algum prejuízo efetivo ao patrimônio dos planos de benefícios ou a seus participantes.

[1]Regra atualmente disciplinada pela Resolução CNPC nº 46, de 06 de agosto de 2021

[2] Lei Complementar nº 109, de 2001

Art. 9º As entidades de previdência complementar constituirão reservas técnicas, provisões e fundos, de conformidade com os critérios e normas fixados pelo órgão regulador e fiscalizador.

§ 1º A aplicação dos recursos correspondentes às reservas, às provisões e aos fundos de que trata o caput será feita conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 2º É vedado o estabelecimento de aplicações compulsórias ou limites mínimos de aplicação.

[3] Regra atualmente disciplinada pela Resolução CNPC nº 46, de 06 de agosto de 2021

[4]<https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/entidades-vinculadas/autarquias/previc/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-de-melhores-praticas/melhores-praticas-em-fundos-de-pensao.pdf/view>

[5] Lei n. 12.154/2009

"Art. 2o **Compete à Previc:**

(...)

III - expedir instruções e estabelecer procedimentos para a aplicação das normas relativas à sua área de competência, de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Previdência Complementar, a que se refere o inciso XVIII do art. 29 da Lei n o 10.683, de 28 de maio de 2003;

(...)

X - adotar as demais providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos."

Decreto n. 8.992/17

"Art. 11. Compete à Diretoria Colegiada:

(...)

VIII - expedir instruções e estabelecer procedimentos para aplicação das normas relativas à sua área de competência, mediante proposição da Diretoria de Orientação Técnica e Normas , de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Previdência Complementar e do Conselho Monetário Nacional;

IX - harmonizar as atividades das entidades fechadas de previdência complementar com as normas e políticas estabelecidas para o segmento; "



Documento assinado eletronicamente por **PRISCILA KELLY CARVALHO SABINO, Coordenador(a)**, em 06/12/2021, às 20:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no §3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO DUARTE FOLLE, Coordenador(a)-Geral de Orientação de Investimento**, em 07/12/2021, às 09:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no §3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.previc.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0415671** e o código CRC **0469E11B**.

Previdência Complementar, desde 1977 protegendo o futuro de seus participantes.