44. Considerações sobre reestruturação de Planos de Benefícios

Sebastião Bergamini Junior (*)[1]

No processo de reestruturação de um plano de benefícios é indispensável ter a clara consciência do espaço negocial existente e dos interesses de todos os envolvidos.

Este artigo discorre sobre eventos associados a uma possível reestruturação do Plano Básico de Benefícios- PBB gerido pela FAPES. Os comentários a seguir não desconsideram três fatores relevantes: (a) efeito positivo acarretado pelo reconhecimento por parte dos patrocinadores da contribuição extraordinária não paritária no valor de R$ 4,7 bilhões, em fase de cobrança judicial pela Fundação; (b) efeito também positivo para o Plano decorrente da reforma previdenciária, com a fixação de idade mínima para aposentadoria, repercutindo em aumento do período de contribuições e redução do período de benefícios; e (c) possível implantação de um plano de equacionamento do PBB contemplando um fluxo de contribuições extraordinárias a serem aportados a partir de 2017 de forma paritária pelos patrocinadores e pelos participantes. Os dois primeiros fatores não serão avaliados neste artigo, que comenta de forma sequenciada o plano de equacionamento em curso; a necessidade de um plano de reestruturação; e a demarcação do espaço negocial à luz dos interesses envolvidos e das possíveis limitações decorrentes de direitos e obrigações legais.

O pagamento de benefícios está lastreado no custeio com base em contribuições ordinárias, na rentabilidade dos ativos garantidores e na monetização destes mesmos ativos. Possíveis desequilíbrios estruturais podem ser atribuídos, de forma arbitrária, à baixa rentabilidade dos ativos garantidores e/ou à insuficiência das contribuições ordinárias. As percepções individuais serão permeadas por este arbítrio, determinando a natureza do desequilíbrio do PBB, que pode ser conjuntural ou estrutural. Registra-se que o PBB foi superavitário até 2012, ou seja, por trinta e oito anos, sendo praticado o mesmo custeio.

O PBB teve seguidos déficits nos últimos três anos, sendo que os de 2013 e 2014 não foram em montantes suficientes para justificar a implantação de planos de equacionamento. No final do exercício de 2015 o PBB acumulava déficit de R$ 2,6 bilhões, exigindo um plano de equacionamento em atendimento às normas vigentes. Em junho passado este déficit havia declinado para R$ 2,3 bilhões.

O plano de equacionamento foi divulgado pela Fundação por meio do Informe da Diretoria Executiva, datado de 23.08.16, com inicio das contribuições extraordinárias previsto para 2017. Este Informe foi complementado por outro, datado de 13.09.16, comunicando a possibilidade de redução do déficit a ser equacionado, posicionado em 31.12.15, em razão de possíveis melhorias no decorrer do exercício de 2016, conforme disposto na Instrução Normativa nº 32 da PREVIC. Este déficit também pode ser substancialmente menor, ou mesmo inexistir, se e quando o Conselho Deliberativo da Fundação aprovar, no âmbito do plano de custeio, a utilização das alíquotas máximas previstas no Regulamento. A implantação de um plano de equacionamento resulta na majoração temporária das contribuições para todos os participantes, de forma proporcional às suas reservas individuais, sob a forma de contribuição extraordinária em separado e por um período expressamente definido. Esta solução temporária considera, de forma implícita, que esta contribuição extraordinária assegura a sustentabilidade do Plano no longo prazo, considerado o plano de custeio fixado anualmente.

Está prevalecendo a percepção de que o equilíbrio atuarial no PBB no longo prazo está comprometido, com a apuração de déficit de natureza estrutural, em decorrência de três fatores: custeio que se afigura incompatível com os amplos benefícios concedidos no Plano; impossibilidade legal de se obter contribuições ordinárias não paritárias por parte dos patrocinadores; e expectativa negativa com relação à rentabilidade de longo prazo dos ativos garantidores, conjugada com reduzido valor potencial dos ativos garantidores, que foram

---

[1] Contador aposentado do BNDES. Certificado pelo ICSS, pela ANBIMA (CPA-20) e pelo IBGC; foi membro do Conselho Fiscal (2002/07) e do Conselho Deliberativo (2007/11) da FAPES.

objetos de forte valorização na primeira década deste século. No passado estes fatores contribuíram para a sustentabilidade ao Plano, porém não mais existem, reforçando a ideia de que está esgotado o atual padrão de sustentabilidade do PBB.

Na reestruturação de um plano de benefícios na modalidade de beneficio definido - BD os interesses são os seguintes: (1) os patrocinadores de planos de benefícios ofertados por entidades estatais recebem pressões do Governo para reduzir os custos previdenciários; no caso do PBB estas pressões têm sido intensas por ser o único grande plano na modalidade de benefício definido – BD ainda aberto a novas adesões, o que aumenta a imprevisibilidade sobre futuros aportes dos patrocinadores em razão da paridade contributiva; portanto prevalece uma visão focada na redução dos custos previdenciários no longo prazo; (2) todos os participantes têm em comum interesse em preservar os benefícios previstos no Regulamento e em manter as contribuições em níveis módicos; no entanto, participantes ativos consideram que a crise é estrutural, que os generosos benefícios terão um custo crescentemente elevado, que os investimentos não irão gerar rentabilidades extraordinárias que cubram as necessidades atuariais; em síntese, concluem que a solução para devolver a sustentabilidade do Plano passa pelo redimensionamento do plano de custeio; por outro lado os participantes assistidos, que compartilham com os ativos a ideia da natureza estrutural do problema, consideram que a solução do Plano está na implantação de uma reestruturação que respeite direitos adquiridos; e (3) existem outros atores, alguns com interesses legítimos, como a Fundação na condição de gestor, e outros com interesses alheios aos objetivos e finalidades do Plano, como gestores de fundos.

A reestruturação dos planos de benefícios tem alto potencial de judicialização, conforme demonstram os sucessivos casos que ocorreram nos últimos quinze anos. No caso do PBB os direitos e deveres de participantes e patrocinadores estão formalizados no Regulamento, que é um contrato bilateral de adesão. Os benefícios e o custeio ordinário estão fixados de forma pétrea no Regulamento: os benefícios não podem ser ampliados ou reduzidos, a não ser nos casos de exceção previstos na legislação; o custeio pode flutuar respeitado o teto constante no Regulamento e os direitos se dividem entre os efetivos, decorrentes do usufruto da reserva pelo participante assistido, e os emergentes ou expectativa de direitos, decorrentes da constituição da reserva pelo participante ativo. No Artigo 62 do Regulamento está claro que a contribuição mensal “não poderá exceder” as alíquotas lá previstas, portanto mudanças na formula do custeio que implique em elevar as contribuições acima dos limites estabelecidos no Regulamento devem ser realizadas de forma a preservar os direitos de todos os participantes. Esta é uma das razões que deve inviabilizar a proposta de um participante assistido, que propõe um modelo de reestruturação baseado na flexibilização do Artigo 62, com a fixação anual das alíquotas das contribuições ordinárias. A segregação das reservas matemáticas entre benefícios concedidos, relativos aos direitos de fato, e benefícios a conceder, relativos à expectativa de direitos, expressa a clara divisão de direitos (benefícios).

A chamada “solução Banrisul” é uma formula para respeitar direitos efetivos, compreendendo a preservação do plano original, que normalmente é fechado a novas adesões, e a oferta de novos planos de benefícios alternativos, para adesão voluntária, com o uso de incentivos financeiros e de incentivos de modelagem no âmbito dos novos planos. Portanto, o respeito a contratos reduz o espaço negocial dos participantes nas reestruturações de planos de benefícios que, em geral, são realizados com o objetivo de obter modicidade contributiva para todos. A reestruturação é realizada no dito espaço negocial na variável que pode ser alterada, com a redução de direitos emergentes, representados por benefícios futuros ainda não concedidos, em contrapartida direta na redução do respectivo custeio.

No próximo e último artigo com este tema será detalhado como diferentes interesses podem ser atendidos num modelo de reestruturação e como possíveis alterações podem tornar mais atrativo o processo de migração para os atuais participantes do PBB.