

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA
SOCIAL**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Alexandre Naoki Nishioka; Cláudio Miguel de Sousa Cardoso; Francisco Nicolau Domingos; Raymundo Juliano Feitosa. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-213-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos sociais. 3. Seguridade e previdência social. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentação

Os artigos a seguir exibidos são fruto do XIV Encontro Internacional do CONPEDI, realizado nos dias 10, 11 e 12 de setembro, na sempre receptiva cidade de Barcelos, com colaboração essencial do Instituto Politécnico do Cávado e Ave.

O agrupamento dos ramos de Tributário e Financeiro, no GT coordenado, é um convite ao desenvolvimento de trabalhos interdisciplinares, que articulam conceitos interligados em diversos ramos do Direito em busca de um aperfeiçoamento científico à altura exigida pelo Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Aliás, em homenagem e respeito à internacionalidade da casa do encontro, essa mencionada interdisciplinaridade traduziu-se, inclusive, no direito comparado, angariando produtividade no Direito Português (quanto à averiguação da constitucionalidade de concorrência fiscal entre profissionais) e Espanhol (em relação ao importe de soluções alternativas de conflitos tributários administrativo). Em todo caso, não somente as produções propriamente ditas, como também os diálogos proporcionados no evento com a participação total dos aprovados, foram de grande proveito aos seus adequados espaços de investigação.

Invariavelmente, as temáticas contemporâneas fizeram-se presentes, sobretudo no que diz respeito às novas conjunturas proporcionadas pela Reforma Tributária e sua indissociável regulamentação. Em um horizonte de observação com recorte voltado às alterações principiológicas, houve foco no incremento da cooperação no texto constitucional. Por sua vez, na análise da legislação conexa, a proeminência deu-se à responsabilidade – seja em um viés específico quanto às plataformas digitais, seja em uma perspectiva ampla quanto ao

fiscal e sua exigência para o funcionamento verdadeiro da ordem econômica nacional; e, para os adeptos de uma tradicional discussão doutrinária, uma crítica acerca de determinados posicionamentos quanto à isenção tributária.

Na mesma medida, a oportunidade da gestão conjunta do GT de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social garantiu aos debates sua notória amplitude consagrada na Constituição Cidadã de 1988, de maneira que a investigação dessas garantias sempre se desdobra em temas instigantes, em decorrências não tão imediatamente previsíveis.

Nesse contexto, foram analisadas: as mudanças promovidas pela EC n.º 103/2019 no regime de previdência dos servidores públicos, agora com certa maturidade temporal, apontando para uma preferência estratégica de planos administrados por entidades fechadas de previdência complementar; a escolha do tipo da solidariedade e os reflexos dessa decisão no sistema da Seguridade Social; a urgência da transição de paradigma na definição de cidadania, optando por um método dialético, com o fito de acompanhar as transformações sociais que não são apropriadamente abarcadas em um conceito jurídico fixo; e, não menos relevante, a complexa associação entre a garantia à educação e a vulnerabilidade da pessoa autista no sistema de ensino.

Com efeito, certos da qualidade e pertinência dos trabalhos apresentados, é com grande satisfação que a coordenação do GT deseja uma boa leitura!

Prof. Dr. Alexandre Naoki Nishioka – Universidade de São Paulo.

Profa. Dra. Cláudia de Sousa Cardoso - Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.

Prof. Dr. Francisco Nicolau Domingos - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa.

A NOVA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO NO BRASIL

THE NEW PRIVATE PENSION OF THE PUBLIC AGENTS IN BRAZIL

Fabio Augusto Junqueira De Carvalho ¹
Zélia Luiza Pierdoná ²

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo analisar a situação da previdência complementar no Brasil, em especial aquela oferecida aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, após a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, bem como demonstrar que a alternativa mais adequada para o oferecimento de planos de benefícios de previdência complementar, aos referidos servidores públicos, são os planos administrados pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC. Apenas em situações residuais, nas hipóteses de um número reduzido de participantes/servidores públicos, deverão ser utilizados os planos de benefícios de Entidades Abertas de Previdência Complementar - EAPC. Neste caso, o plano deverá ser na modalidade de Plano Gerador de Benefício Livre - PGDL e não um Plano na modalidade Vida Gerador de Benefício Livre - VGDL. Para a realização do trabalho foi utilizado o método dedutivo e, como técnica de pesquisa, a consulta ao ordenamento jurídico, a doutrina e a jurisprudência especializada, além de dados estatísticos.

Palavras-chave: Previdência complementar, Servidores públicos, Fundos de pensão, Seguradoras, Espécies de planos

Abstract/Resumen/Résumé

The present work aims to analyze the situation of private pension in Brazil, especially that offered to public agents holding tenured positions, after the edition of Constitutional Amendment 103/2019, as well as to demonstrate that the most appropriate alternative for offering private pension, for public agents, are the plans managed by Closed Complementary Pension Entities – EFPC. Only in residual situations, in the event of a reduced number of

Gerador de Benefício Livre – VGBL), pursuant to the Brazilian private pension regulatory framework. For that, the deductive method will be used and, as a research technique, the consultation of the legal system, doctrine and jurisprudence, as well as statistical data.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Private pension, Public agents, Pension funds, Insurance company, Private pension benefit plans

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo apresentar a relevante modificação na estrutura dos regimes próprios de previdência – RPPS, aplicável aos servidores titulares de cargo dos entes federativos, trazida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que impôs o mesmo limite máximo de proteção do regime geral de previdência social – RGPS, obrigando a adoção da previdência complementar para o ente federativo que desejar conceder aposentadorias e pensões acima do teto do RGPS.

Porém, juntamente com a regra da obrigatoriedade da adoção de previdência complementar, a Emenda Constitucional nº 103/2019 trouxe outra modificação bastante significativa para a previdência dos servidores públicos, já que, anteriormente à emenda, a adoção de previdência complementar para entes federativos somente poderia se dar em entidades fechadas de previdência – EFPC, administrados por fundos de pensão. A referida emenda facultou a utilização de planos administrados pelas entidades abertas – EAPC, que são administrados por seguradoras.

De fato, criar um plano de benefícios de previdência complementar não é tarefa simples, pois deve ser verificada a sua viabilidade econômica, feita a escolha do melhor veículo que administrará o plano de benefícios, precisam ser efetuados os estudos para o desenho do plano, além de todos os trâmites para a aprovação junto aos órgãos de regulação. Para os entes federativos, ainda é necessária a participação do Poder Legislativo, já que a previdência privada dos servidores somente poderá ser criada por lei específica para esta finalidade.

A inovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, acima referida, gera a preocupação de que os plano de benefícios geridos por entidades abertas de previdência complementar, em especial os VGBLs, venham a ser o veículo escolhido para garantir a complementação de aposentadoria de servidores públicos, já que usualmente estes planos de benefícios possuem baixa característica previdenciária, sendo muito mais utilizados como uma espécie de investimento. Além disto é sabido que os planos de benefícios administrados por entidades fechadas são mais vantajosos para os participantes, quando comparados com os planos geridos pelas entidades abertas.

Utilizando o método dedutivo e, como técnica de pesquisa, a consulta ao ordenamento jurídico, a doutrina e a jurisprudência, além de dados estatísticos, o presente estudo analisa a

situação da previdência complementar no Brasil, bem como discorre sobre a opção do legislador constitucional quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019.

No primeiro tópico do trabalho será apresentado um resumo da situação dos regimes de previdência no Brasil, como a previdência complementar está estruturada e está sendo utilizada para atender a oferta de planos de previdência para os servidores públicos.

Na segunda parte será feita uma comparação entre os sistemas aberto e fechado, visando demonstrar porque a maior parte dos países acaba privilegiando a utilização de planos de benefícios administrados por fundos de pensão como aqueles que melhor garantem benefícios previdenciários para os participantes.

A análise do distúrbio que o VGBL causa no sistema de previdência complementar brasileiro será abordado no terceiro tópico, buscando demonstrar que este veículo não é recomendado para se fazer poupança previdenciária.

Ao final ficará demonstrado que a melhor alternativa para o oferecimento de planos de benefícios de previdência complementar, para os servidores públicos, são os planos administrados pelas EFPC, ficando apenas para as situações residuais a utilização de planos de benefícios de EAPC, ou seja, para as hipóteses de massas muito reduzidas de participantes, sendo que neste caso o plano deverá ser um PGBL e nunca um VGBL.

1. Os regimes de previdência no Brasil e os sistemas aberto e fechado de previdência complementar

No Brasil, o sistema de previdência possui três regimes distintos, com características e abrangências específicas:

a) O regime geral de previdência social – RGPS, operado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal, e destinado aos trabalhadores da iniciativa privada, aos servidores de entes federativos que não criarem regimes próprios e aos empregados públicos;

‘b) Os regimes próprios de previdência – RPPS, destinados aos servidores titulares de cargo efetivo da União, dos estados, do Distrito Federal e alguns municípios, incluídas suas autarquias e fundações;

c) O regime de previdência complementar, privado e facultativo, operado por entidades abertas de previdência complementar (EAPC ou seguradoras autorizadas a operar no ramo vida) e por entidades fechadas de previdência complementar (EFPC ou “fundos de pensão”).

As regras aplicáveis às aposentadorias dos servidores públicos, bem como às pensões a seus dependentes, eram muito generosas e costumavam ou ainda são vistas como privilegiadas, para se ter uma ideia, os valores dos benefícios correspondiam à última remuneração do servidor, independente do histórico contributivo. Os reajustes eram efetuados nos mesmos índices e nas mesmas épocas em que se reajustava a remuneração dos ativos. Também não havia idade mínima para as aposentadorias, que inclusive permitia aposentadorias proporcionais, aos 25 anos para as mulheres e aos 30, para os homens. A generosidade do legislador, que atendia a apelos corporativos, resultou na realidade atual do expressivo déficit na maioria dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS.

A previdência dirigida aos trabalhadores em geral – RGPS, também se tornou generosa ao longo dos anos, porém de maneira muito mais sutil que os RPPS, exemplo disso é a fixação de um teto (limite máximo do valor dos benefícios) para a proteção dirigida aos trabalhadores em geral, e a implantação de idades mínimas para se aposentar, ainda assim, o RGPS ainda se mostra deficitário. Para enfrentar isso, o que tem sido feito é aumentar as receitas destinadas a garantir as prestações. Atualmente mais de um terço dos recursos destinados ao pagamento dos benefícios do RGPS provém de outras contribuições de seguridade social que não incidem sobre a remuneração do trabalho (contribuição da empresa e do trabalhador sobre a remuneração), as quais deveriam ser priorizadas para os direitos de cidadania (saúde) e aqueles destinados aos mais vulneráveis (assistência social).

Deve ser registrado, ainda, o aumento da longevidade, resultado dos avanços na área da saúde, o que representa verdadeira sobrecarga ao sistema de seguridade social, em especial ao subsistema previdenciário, em face de uma população cada vez mais idosa. Além disso, verifica-se um forte declínio na natalidade, bem como a diminuição da força de trabalho, especialmente em razão do desenvolvimento tecnológico, que tem substituído a força de trabalho humana. Os referidos fatores têm afetado o modelo financeiro de repartição simples, adotado na previdência obrigatória brasileira: no Regime Geral e no Regime Próprio dos Servidores Públicos.

O resultado de tudo isso é o aumento dos custos da previdência social em proporções bem maiores que as receitas, o que agrava, ainda mais, o quadro mencionado acima, relacionado ao desenho da proteção previdenciária obrigatória (RGPS e RPPS). Enfim, a sustentabilidade da proteção previdenciária está comprometida, tanto para as atuais, como para as futuras gerações.

Essa realidade nas contas da previdência obrigou a edição de várias emendas à constituição, sendo que três delas introduziram normas que estabeleceram novos requisitos para a obtenção dos benefícios (Emendas Constitucionais nº 20/98; 41/2003 e 103/2019), visando diminuir o quadro deficitário.

Uma das medidas adotada, nas três emendas constitucionais referidas acima, foi a tentativa de aproximação dos RPPS às regras do RGPS, sendo que com a Emenda Constitucional nº 103/2019 foi adotado do mesmo limite máximo de proteção do RGPS aos Regimes dos Servidores, que inicialmente era facultativa, mas que passou a ser obrigatória para os entes federativos.

Assim, atualmente os dois regimes previdenciários obrigatórios possuem o mesmo teto de proteção. Com isso, tanto os trabalhadores da iniciativa privada, como os servidores públicos, que recebem remunerações do trabalho, além do teto do RGPS, não terão a garantia, pelos regimes públicos de aposentadoria, de manutenção do mesmo nível de vida que tinham quando exerciam atividade laboral.

O trabalhador da iniciativa privada, e também os novos servidores públicos, quando se tornarem inativos, possivelmente receberão, a título de aposentadoria, um valor inferior àquele que recebiam na ativa, o que, ressalte-se, é padrão nos regimes de aposentadoria pública na maioria dos países. A exceção, como era o caso dos servidores públicos brasileiros, é rara e tende a diminuir.

Há de se destacar que no caso dos servidores públicos no Brasil, já existia a possibilidade de os novos concursados terem um regime híbrido. O servidor teria garantido, pelo regime próprio, o mesmo valor pago pelo regime geral aos trabalhadores da iniciativa privada. Além disso, àqueles que quisessem receber valores acima do teto do RGPS, havia a possibilidade de adesão a um plano de previdência privada. Com o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, esta alternativa passou a ser obrigatória para todos os novos servidores que

ingressarem no serviço público, no caso de o Ente Público oferecer benefícios de aposentadoria acima do teto do RGPS.

Dessa maneira, todos os regimes próprios deveriam se adaptar em um período máximo de dois anos. Após esse período, não poderão mais prever benefícios com valores superiores ao teto do regime geral. Assim, caso queiram pagar benefícios acima do teto do regime geral, deverão criar um plano de benefícios de previdência complementar para seus servidores¹. Essa previsão, além de grande ajuda para o equilíbrio das contas públicas no futuro, certamente fará com que o sistema de previdência privada avance. Isso porque, além de representar um significativo incremento no número de participantes e nos valores poupados, ajudará a disseminar a educação previdenciária, trazendo, para o regime de previdência complementar, servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Segundo dados do Governo Federal, atualizados até fevereiro de 2023², dos 2144 entes federativos que possuem regimes próprios que pagam benefícios acima do teto do RGPS, apenas 601 já possuem seus planos de benefícios aprovados, sendo que o prazo final, já prorrogado, para a implantação da previdência complementar para os servidores era 30 de junho de 2022.

Se a medida trazida pela nova redação do §14 do artigo 40 da Constituição Federal merece aplausos, o mesmo não pode ser dito da alteração promovida no §15 do mesmo artigo. O dispositivo preceitua que o regime de previdência complementar para servidores públicos será efetivado não só por intermédio de entidade fechada de previdência complementar, como antes ocorria, mas também de entidade aberta de previdência complementar. Veja-se, portanto, que caso o ente federado opte por contratar uma entidade aberta de previdência, não serão aplicadas ao plano as rígidas regras de segurança a que está sujeito o sistema fechado de previdência complementar. Como se não bastasse, as entidades abertas não possuem expertise para atuar junto a instituidores públicos.

1 O prazo original previsto pela Emenda Constitucional 103/2019 terminou em 13/11/2021, porém a Portaria MTP n. 905/2021, ao regular a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) para os entes federativos, apesar de manter o prazo da Emenda Constitucional, concedeu o prazo máximo até 31 de março de 2022 para a aprovação de legislação para a instituição do Regime de Previdência Complementar, e até o dia 30 de junho de 2022, para o estabelecimento do convênio de adesão com entidade de Previdência Complementar pelos entes federativos.

2 Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjozM2NkYTg5ZjUtYzQwZC00ODNiLTgxMjgtZGE5YTVMYzMsNTBkIiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em 10 fev. 2025.

Necessário destacar que todos estes 601 entes federativos constituíram planos de benefícios que são administrados por fundos de pensão, porém não necessariamente por entenderem que este é o melhor veículo, mas porque as seguradoras ainda não podem administrar planos para entes federativos até que a Lei Complementar nº 108/2001 seja alterada ou substituída, conforme determinado pelo artigo 33 da Emenda Constitucional nº 103/2019.

De acordo com dados do órgão de supervisão das EFPCs – Previc (2019, p. 10), em 2018, antes da exigência da Emenda Constitucional nº 103/2019, além da União, dez entes federados já haviam estruturado seus planos, sendo oito Estados, o Distrito Federal e a cidade de Curitiba³. Estes criaram fundos de pensão para administrar os referidos planos de benefícios.

Ainda que díspares, os regimes públicos e complementar estão inseridos na seguridade social e, segundo Pierdoná (2015, p. 30), a ação do Estado para a previdência complementar será na “regulação, no controle e na fiscalização, sendo [a previdência] gerida por entidades privadas, fechadas e abertas”⁴.

A previdência complementar está prevista no artigo 202 da Constituição Federal, e dispõe que o regime de previdência complementar será facultativo, de caráter complementar, organizado de forma autônoma em relação ao regime geral da previdência social, baseado no estabelecimento de reservas que garantam o benefício previdenciário e regulado por lei complementar.

Aparentemente, ao inserir os regimes de previdência privada no capítulo da seguridade social, que prevê os regimes de previdência públicos, o legislador constitucional já apontava que a previdência complementar possui grande relevância, devendo ser apoiada e fomentada quando da intervenção do Estado neste setor econômico. Balera (2006, p. 88) é mais incisivo ao afirmar que “a articulação entre a seguridade pública e a complementar deveria constituir-se em

3 São Paulo; Rio de Janeiro; Minas Gerais; Espírito Santo; Bahia; Goiás; Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

4 Verificou-se, no decorrer deste trabalho, que a previdência social tem por objetivo proteger o trabalhador e seus dependentes quando da ausência de capacidade laboral, real ou presumida. Verificou-se, ainda, que a citada proteção está inserida no sistema de seguridade social, o qual é formado, além da previdência, pela saúde e pela assistência social. Verificou-se, por fim, que o subsistema de previdência é composto pela previdência obrigatória e complementar. Àquela protege os trabalhadores até um determinado teto e é organizada e gerida pelo poder público, sendo que a União é responsável pelo regime geral, e cada um dos entes federativos, pelo regime próprio dirigido a seus respectivos servidores. Por sua vez, a previdência complementar tem por objetivo manter o real nível de vida do trabalhador, especialmente quando ele auferir rendimentos do trabalho superiores ao limite de proteção fixado pela previdência obrigatória. Neste caso, o Estado participa apenas na regulação, no controle e na fiscalização, sendo a previdência gerida por entidades privadas, fechadas e abertas” (PIERDONÁ, 2015, p. 30).

prioridade para a atuação do Estado. Como elementos constitutivos integrados em um sistema que quer universalizar a proteção, os dois mundos devem marchar na mesma e única direção”.

Para regulamentar o sistema de previdência complementar, foram editadas as Leis Complementares nºs 108 e 109, de 29 de maio de 2001, sendo que a primeira trata da relação entre a União, Estados, Distrito Federal, Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, enquanto a segunda dispõe sobre o regime de previdência complementar em geral, sendo aplicável tanto para o sistema aberto, quanto para o fechado.

É a Lei Complementar nº 109/2001 que separa o sistema de previdência em sistema fechado, no qual se inserem as entidades fechadas de previdência complementar, também chamadas de fundos de pensão, que somente podem administrar planos de benefícios que forem oferecidos para a integralidade dos empregados de uma empresa ou grupo de empresas, ou para a totalidade dos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores; e, o sistema aberto, operado pelas entidades abertas de previdência complementar, normalmente geridas por seguradoras e que podem oferecer planos de benefícios individuais ou coletivos, sendo que os planos coletivos não precisam ser ofertados para a totalidades dos empregados ou associados.

Analisando o que dispõe a Constituição Federal sobre os regimes de previdência, e a regulamentação da previdência complementar pela Lei Complementar nº 109/2001, o modelo de classificação adotado pela OCDE parece ser o mais adequado para o Brasil. O regime público e obrigatório é o primeiro pilar. O segundo pilar é melhor representado pelas entidades fechadas de previdência complementar, seja pela existência dos vínculos decorrentes do contrato de trabalho ou associativo, bem como por possuir a cooperação de participantes e assistidos nos conselhos deliberativo e fiscal, além da vedação do desenvolvimento da atividade com finalidade lucrativa. Já o sistema de previdência complementar aberto, vinculado às instituições financeiras e, portanto, com as diversas possibilidades de poupança individual e de acesso ao participante, formam o terceiro pilar.

A OCDE (2005, p. 28-9), ao fazer a sua catalogação dos regimes de previdência em três pilares, ainda que guarde similaridade com a primeira rotulação feita pelo Banco Mundial⁵ (1994, p. XV), trouxe algumas pequenas diferenças, apresentando os pilares do seguinte modo:

- a) Primeiro pilar: universal, administração pública, com benefícios definidos e financiamento de repartição simples (*pay-as-you-go*), geralmente com base em um tributo sobre a folha de pagamento.
- b) Segundo pilar: gestão privada, com recursos decorrentes de contrato de trabalho, ou seja, com contribuição patronal, mas não mandatório. Regime financeiro de capitalização.
- c) Terceiro pilar: planos de pensão pessoal na forma de esquemas de poupança e anuidade. Regime financeiro de capitalização.

Devem ainda ser citadas as classificações da União Europeia e da OIT, porém, independentemente da preferência individual pela utilização da classificação dos regimes de previdência de um dos órgãos internacionais, existe um núcleo comum entre eles. Podemos identificá-los como: um primeiro pilar, tratado como regime público, obrigatório e com adoção de regime de repartição; um segundo pilar de regime de capitalização, financiado ou cofinanciado pelo empregador e com um gestor de fundos designado por ele, que muito se assemelha ao sistema fechado de previdência no Brasil; e um terceiro pilar voluntário de poupança, mais próximo dos seguros, como ensina Barra (2014, p. 50-1).

A diversidade na forma de estruturação dos regimes de previdência privada é uma característica marcante quando se investiga a matéria. Ela aumenta quando se compara os tipos de planos, alocação de recursos, nível de cobertura e que de alguma maneira estão vinculados à cobertura do primeiro pilar e ao índice de desemprego e outras características econômicas de cada país. Entretanto, uma coisa é possível afirmar, que o Estado deve, ao desenhar e planejar a sua política de aposentadorias e pensões, instituir políticas públicas que envolvam com sinergia os regimes públicos e os regimes privados de previdência.

Nessa mesma direção, é impossível negar que, em maior ou menor intensidade, a previdência privada é o veículo utilizado pela maioria das economias desenvolvidas. Além de ser empregado como um relevante agente na política de previdência, compatibilizado com os

⁵ A classificação mencionada foi posteriormente ajustada em novo estudo de 2005, no qual foi colocado um “pilar zero”, que equivaleria a um sistema de assistência social de combate à pobreza, e um “pilar quarto”, não financeiro, focado na adoção de políticas sociais, tais como apoio à família, e cuidados com habitação e saúde (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 3).

regimes públicos (primeiro pilar), a previdência complementar é um notável catalizador para a economia dos países.

2. Comparação entre o sistema fechado e aberto de previdência complementar

Apesar de inexistir dúvida acerca da importância de todos os regimes de previdência complementar, a União Europeia, OCDE, o Banco Mundial e a OIT, nas suas classificações de pilares e níveis, são unânimes em reconhecer a maior relevância do segundo pilar para o desenvolvimento de políticas públicas de seguridade social. Reconhecem também a maior relevância do segundo pilar para os indivíduos, que poderiam obter uma melhor renda de aposentadoria, objetivo mais facilmente atingido por meio do sistema fechado de previdência complementar.

A União Europeia (2011, p.13), nos estudos que lastreiam a Resolução que aprova o Livro verde, é expressa no sentido de que o segundo pilar é aquele que melhor pode atender o objetivo de prestar previdência complementar para os trabalhadores. No item 17 está prescrito que “a diversificação do rendimento das pensões a partir de uma articulação entre regimes públicos (primeiro pilar) e regimes profissionais (na maior parte dos casos o segundo pilar) pode oferecer uma garantia de prestações adequadas em matéria de pensões”.

De fato, para a União Europeia (2011, p. 13), o terceiro pilar tem uma significativa relevância para a integralidade e a harmonização dos sistemas de pensão. Porém, seu alcance é menor, já que somente deveria ser utilizado para as hipóteses de impossibilidade de a pessoa pertencer aos esquemas de previdência do segundo pilar. Ou então quando a renda do participante for tão significativa a ponto de que, mesmo podendo participar e contribuir para o primeiro e o segundo pilares, irá requerer uma terceira poupança previdenciária, tendo em vista que “esta opção só está disponível para pessoas que tenham rendimentos adequados que lhes permitam contribuir para este tipo de regimes e que, por conseguinte, o seu papel na prestação de um rendimento digno é limitado”.

A Resolução do Parlamento Europeu, que aprovou os estudos da União Europeia (2013, p. 17) consolidados no Livro branco, não apenas aponta para o segundo pilar como sendo o mais adequado para ser apoiado pelos governos, como também exhibe os problemas ligados à

administração dos planos pelos gestores do terceiro pilar, tais como o maior custo e a falta de transparência:

58. Lamenta que os sistemas do terceiro pilar sejam, normalmente, mais onerosos, encerrem mais riscos e sejam menos transparentes que os sistemas do primeiro pilar; reclama estabilidade, fiabilidade e sustentabilidade para o terceiro pilar;

61. Salienta que a prioridade fundamental da política pública não deve ser subsidiar os regimes do terceiro pilar, mas assegurar que todas as pessoas estejam devidamente protegidas no âmbito de um primeiro pilar funcional e sustentável;

62. Insta a Comissão a que examine a resistência a crises dos sistemas do terceiro pilar e a que apresente recomendações com vista à redução dos riscos. (UNIÃO EUROPEIA, 2013, p.17).

A escolha mundial pelo segundo pilar, vinculada a planos ocupacionais, que tem características mais próximas do sistema fechado de previdência complementar, é razoavelmente fácil de ser explicada. Basta a comparação de suas características específicas, que se diferenciam do sistema aberto de previdência complementar, para fundamentar a preferência. São elas: (i) ser planos ocupacionais, em que existe um vínculo empregatício ou associativo; (ii) a ausência de finalidade lucrativa das entidades, resultando em melhores benefícios para os participantes; (iii) a ausência de relação de consumo entre os fundos de pensão e seus participantes, (iv) presença dos participantes e assistidos nos órgãos de gestão e fiscalização, permitindo maior transparência nas informações; (v) a natureza previdenciária com foco em pagamento de benefícios e não em resgates; e (vi) a possibilidade de realizar investimentos de longo e longuíssimo prazo, que resultam em melhores rentabilidades para os participantes e ainda contribuem para o desenvolvimento das economias nacionais.

A Diretiva nº 2016/2341/EU ressalta o problema envolvendo o equilíbrio dos regimes de segurança social, que “estão a ser sujeitos a uma pressão crescente, o que significa que os planos de pensões profissionais estão cada vez mais dependentes do objetivo de complementar outros regimes de pensões”. Consigna a Diretiva um destaque ao segundo pilar dos regimes de previdência que, “à luz da evolução demográfica na União e da situação dos orçamentos nacionais, os planos de pensões profissionais constituem um complemento importante dos regimes de pensões da segurança social”. Aponta o problema da longevidade e das baixas taxas de natalidade para o primeiro pilar, em decorrência da adoção do regime de repartição simples. Reforçando a importância do segundo pilar, a Diretiva conclui que este setor deve ser incentivado por políticas públicas, ao determinar que “os Estados-Membros deverão proteger os trabalhadores

contra a pobreza na velhice e promover planos complementares de pensões associados aos contratos de trabalho como cobertura adicional das pensões públicas”.

Como já foi aqui afirmado, os planos profissionais representam o segundo pilar, majoritariamente estruturados em entidades fechadas de previdência complementar, graças à existência dos vínculos decorrentes do contrato de trabalho ou associativo. A maior aproximação do segundo pilar com o sistema fechado é resultado de cinco outros fatores, quais sejam: as entidades fechadas são associações de pessoas e não de capital; não desenvolvem sua atividade com finalidade lucrativa; não possuem uma relação de consumo com o participante; contam com a atuação dos participantes nos conselhos deliberativo e fiscal e, além disso, administram planos que pagam benefícios com natureza previdenciária.

Por sua vez, o terceiro pilar, com as diversas possibilidades de poupança individual, é típico do sistema de previdência aberto. Além da adesão das pessoas físicas ao plano de benefícios se dar independentemente de qualquer vínculo, estas espécies de entidades estão, em sua maioria, conectadas a seguradoras e bancos, possuindo capilaridade para atuar em todo o território nacional, utilizando campanhas de marketing agressivas.

Em uma análise incipiente, porém fundamentada, do resultado financeiro para o participante de previdência privada, pode-se afirmar que um plano de benefícios gerido por uma entidade fechada é mais vantajoso para o participante do que um plano administrado por entidade aberta, pelo simples fato de a EFPC não auferir lucro.

O Governo Federal que é responsável pela supervisão tanto do sistema aberta quanto do sistema fechado, no Relatório Gerencial de Previdência Complementar do 4º Bimestre de 2021, elaborado pela Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar – SURPC, expressamente nas conclusões sobre custeio administrativo cobrado pelas entidades de ambos os sistemas de previdência expõe: **“Assim, a taxa média de administração para as EAPC é de 1,3% ao ano. A taxa de administração estimada do segmento fechado é de 0,27% ao ano”** (SURPC 2021, p.48). Portanto, sob o aspecto de custo, o sistema aberto adota taxas cerca de quatro vezes maiores que as praticadas pelo sistema fechado.

Entretanto, não é só a ausência de lucro que se reflete diretamente nas taxas de administração, tornando as entidades fechadas mais atrativas que as entidades abertas. Há de se atentar para a rentabilidade das reservas, que afetará significativamente o valor do benefício final

a ser pago ao participante. Pela estrutura dos planos de benefícios administrados pela entidade fechada de previdência complementar e sua grande essência previdenciária, formatados com o objetivo de pagamento de benefícios de complementação de aposentadoria e de poupança de longo prazo, os gestores podem escolher investimentos com vencimentos de longo prazo, que remuneram com taxas de juros maiores que os investimentos de curto prazo. E os investimentos de curto prazo são a opção mais adequada para os produtos oferecidos pelas entidades abertas.

A alocação de recursos em investimentos que possuem uma duração maior tem vantagem adicional. O investidor, no caso, a entidade de previdência, pode optar por investimentos com maior prazo de retorno e, por conseguinte com taxas mais atraentes. Por exemplo, as entidades fechadas de previdência complementar podem aplicar recursos em investimentos que financiavam a construção de usinas hidrelétricas, estradas e outras obras de grande porte em infraestrutura, que levam um tempo considerável para iniciar a amortizar o investimento. Entretanto, a remuneração do investimento é alta, em comparação com ativos de renda fixa, com maior liquidez. Essa vantagem também ocorre quando se analisa a renda variável, lastreada em ações com negociação em bolsa de valores. Ora, se o investidor não precisa de liquidez imediata, não sente a pressão da oscilação da bolsa, e tende a obter melhores resultados no longo prazo.

Pode ser afirmado que as entidades fechadas de previdência complementar auferem rentabilidades superiores às auferidas pelas entidades abertas de previdência complementar, justamente pelo fato de as abertas não poderem aplicar em papéis de maior risco e de maior rentabilidade, com menor liquidez, e que requerem um longo prazo de permanência.

Comprovando as alegações acima apresentadas, que defendem que fazer poupança previdenciária, sob o aspecto financeiro, é melhor quando o plano de benefícios é administrado por uma EFPC, veja a conclusão da SURPC (2021, p.58): “A rentabilidade acumulada das EAPC desde 2012 foi da ordem de 109%, o segmento fechado alcançou o retorno de 162% no mesmo período. A diferença de rentabilidade pode ser explicada pelas taxas de administração menores do segmento fechado, bem como pela carteira de investimento mais diversificada”. Verifica-se, portanto, em um intervalo de 8 anos, uma rentabilidade 50% favorável para as EFPCs.

Ora, se a poupança previdenciária, do ponto de vista de rentabilidade e custo para os participantes e assistidos, e para os empregadores (que oferece um benefício melhor e mais barato

para seus empregados e associados), é mais vantajosa em entidades fechadas de previdência, conclui-se que para os servidores públicos que terão que decidir por entrar na previdência complementar, caso o plano de benefícios escolhido pelo ente federativo for administrado por uma seguradora, provavelmente o valor da complementação de aposentadoria será menor do que se a opção fosse por um plano de benefícios gerido por um fundo de pensão.

3. As distorções causadas pelo VGBL

O produto VGBL – vida gerador benefícios livres é idêntico ao PGBL também administrado por entidades abertas. O que os diferencia é o tratamento tributário específico, regras mais flexíveis de resgate, e o fato de, por vezes, ser regulamentado como se fosse seguro, e não como produto de previdência. Porém, o VGBL deve ser classificado como um produto de previdência, e não como um seguro, como será abaixo demonstrado.

Se o Estado acertou ao intervir para estimular a poupança previdenciária, por meio de regras de tributação, equivocou-se ao criar uma regra de tributação mais benéfica para o VGBL, e que no seu desenho facilita o acesso às reservas a título de resgate, em detrimento do recebimento de benefícios de complementação de aposentadoria.

De acordo com a legislação vigente, independentemente do regime de tributação pelo qual tenha optado o contribuinte, progressivo ou regressivo, a base de cálculo do imposto de renda do participante de um plano VGBL será tão somente a rentabilidade auferida durante o lapso temporal em que as contribuições permanecerem no plano, e não o valor total do benefício ou do resgate, como ocorre nas outras modalidades de plano de previdência complementar.

Pelo fato de ser tributado somente sobre os ganhos da aplicação, o participante de um plano VGBL não poderá deduzir, do rendimento tributável pelo imposto de renda, os valores de contribuição aportados no plano.

A diferenciação entre a regra de tributação do VGBL e dos demais planos de previdência complementar causa um grave desequilíbrio no mercado de previdência. Trata-se do modelo de plano que mais cresce no sistema. O principal fundamento de seu ótimo desempenho é a sua tributação e a facilidade de resgate, ou seja, de acesso às reservas que deveriam servir para complementação de aposentadoria.

Há quem argumente que o VGBL possui natureza securitária, assemelhando-se mais a um seguro de vida do que a um plano de previdência. E, por essa razão, o discrimen na regra de tributação seria justificável. Porém, ao se analisar a estrutura de um plano VGBL e de um outro modelo de plano de previdência, verifica-se que não são tão diferentes.

Por meio de consulta rápida nas páginas das principais entidades abertas de previdência complementar do país, normalmente seguradoras vinculadas a grandes bancos nacionais, constata-se que os produtos VGBL e PGBL são comercializados como produtos de previdência.

A própria Susep (2018, p. 2), órgão que regula e fiscaliza o mercado de seguros e de previdência complementar aberta, no 6º Relatório de análise e acompanhamento dos mercados supervisionados, admite que o VGBL é um produto de previdência, tal como o PGBL:

Os produtos dos mercados de seguros e previdência complementar aberta foram reagrupados de acordo com as características de cada produto, e classificados como produto de seguro ou de acumulação. O VGBL, por exemplo, apesar de estar contabilizado como produto de seguro (de sobrevivência), foi classificado neste relatório como um produto do mercado de acumulação. *Isso porque o VGBL é, de fato, um produto de acumulação (previdência), semelhante ao PGBL, inserido no âmbito do seguro de pessoas por razões regulatórias e fiscais.* Assim, os produtos do mercado de seguros (excl. VGBL) foram classificados nos segmentos Auto, Pessoas, Compreensivos, DPVAT, Garantia Estendida, Habitacional, Grandes Riscos, Rural, Transportes, etc., e os produtos do mercado de acumulação foram classificados nos segmentos Previdência Tradicional, PGBL e VGBL.

A Federação Nacional de Previdência Privada e Vida – Fenaprevi, que congrega seguradoras e entidades abertas sem fins lucrativos, ou seja, trabalha com o produto de vida e o produto de previdência privada aberta, em seu informe de março de 2018 sobre o mercado de previdência privada aberta, assegura que o VGBL compõe a mercado de previdência privada.

Ora se o próprio órgão regulador e fiscalizador de seguros e previdência complementar aberta e seu órgão de classe reconhecem que o VGBL é um produto de previdência, a tributação desse modelo de plano deveria ser estendida aos demais produtos previdenciários, ou, então, deveria ser equivalente à tributação aplicada aos demais.

Como ponto final da possível discussão, o próprio governo federal, que é responsável pela supervisão dos sistemas aberto e fechado de previdência complementar, quando apresenta o seu Relatório Gerencial de Previdência Complementar que é produzido pela Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar – SURPC, trata o VGBL como um produto de previdência privada.

Apesar de o VGBL possui natureza previdenciária, pode-se afirmar que, por suas características de estruturação e, principalmente, de facilidade de resgate, é o produto que tem o menor potencial previdenciário. Isto porque o participante pode ter acesso a suas reservas em um curto lapso temporal – existem planos cuja carência para o primeiro resgate é de apenas sessenta dias. Assim sendo, a grande maioria dos participantes do plano VGBL acaba por consumir sua poupança antes da aposentadoria, conferindo-lhe contornos de um investimento qualquer.

Por se tratar de um plano de previdência cujo resgate pode se dar em curto prazo, o gestor do VGBL tende a realizar investimentos de liquidez imediata, que além de remunerarem com taxas de juros menores, normalmente não são focados em atividades produtivas, e sim em produtos dos próprios bancos. A utilização das reservas de previdência complementar na atividade econômica de um país é importante fator de desenvolvimento.

Por sua vez, o Poder Judiciário é oscilante em seus posicionamentos envolvendo planos VGBL e PGBL. Há decisões que caracterizam tais planos como seguro, outras como previdência privada, e até como uma modalidade de investimento. O Superior Tribunal de Justiça (STF, 2016, p. 7), em boletim “Jurisprudência em Teses” sobre previdência complementar, apesar de reconhecer que a Susep regulamenta o VGBL como seguro e o PGBL como previdência, decidiu que cada situação concreta deve ser investigada, conferindo o melhor enquadramento do caso com a realidade fática do contrato, já que este pode ser estruturado de diversas maneiras.

O Tribunal Superior do Trabalho – TST⁶, diferentemente do STJ, não distingue, para fins de penhorabilidade, se o participante está na fase de acumulação/diferimento, e considera que o VGBL deve ser caracterizado como previdência privada que irá fornecer renda de natureza alimentar para o participante.

O mercado de previdência complementar brasileiro tem o seu crescimento concentrado no VGBL. Sem dúvida, trata-se de efeito decorrente da equivocada intervenção do Estado no mercado de previdência complementar ao elaborar a regra de tributação específica para esse produto previdenciário.

⁶ Recurso de Revista: 15892120115060011 – Relator: Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Data de Julgamento: 08/02/2017, 8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 17/02/2017. Recurso de Revista: 2028009319955010016, Relator: Maria Helena Mallmann, Data de Julgamento: 23/08/2017, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 01/09/2017.

Abrindo-se os números do resultado positivo ocorrido no sistema aberto, depara-se com um dado muito relevante e preocupante: a maior parte do crescimento está concentrado em um produto, o VGBL. Da captação líquida do sistema aberto de previdência, a média histórica lastreada em VGBL é superior a 90% (R\$38,70 milhões de R\$42,1 milhões), como comprova o estudo elaborado pela SURPC (2022, p. 34). Como apenas o sistema aberto efetivamente cresce no Brasil, é possível afirmar que mais de 90% de sua evolução é fundamentada no resultado do produto VGBL, sendo que no ano de 2022 esta participação chegou a 94,24%.

Pelos dados da SURPC (2022, p.19), em agosto de 2021, 78% das reservas de previdência complementar aberta estavam concentradas nos planos VGBL, o que equivale a cerca de 920 bilhões de reais. As reservas do sistema aberto e fechado são equivalentes, e giram em torno de 1,2 trilhões para cada sistema.

Os dois sistemas de previdência complementar pagam conjuntamente, anualmente, cerca de R\$ 85,68 bilhões em benefícios para aproximadamente 946 mil aposentados e beneficiários. Desse total cerca de 95% são pagos aos participantes que acumularam recursos nas EFPC enquanto 5% são pagamentos oriundos de planos comercializados pelas EAPC. SURPC (2022, p.41).

Porém, quando se analisa os dados disponibilizados pela SURPC (2022, p.46)m referente aos pagamentos de benefícios decorrentes de planos geridos pelas entidades abertas, até o terceiro trimestre de 2022, esta distorção fica ainda mais gritante, pois foram pagos cerca de R\$ 4,37 bilhões em aposentadorias e pensões pelo sistema aberto, sendo que desde total, somente, R\$ 380 milhões de planos estruturados na modalidade de VGBL.

Em sentido diametralmente oposto, quando se analisa o que é retirado da poupança previdenciária a título de resgates, ou seja, valores que não se transformaram em benefícios de complementação de aposentadoria e foram utilizados pelos participantes para outras finalidades, segundo dados da SURPC (2022, p. 30), do montante de resgates totais ocorridos nos dois sistemas de previdência complementar, cerca de 95% ocorrem nas EAPC e 5% nas EFPC. Nas EAPC, os produtos tipo VGBL são responsáveis por 89% dos resgates, seguido dos produtos PGBL e Tradicional, que respondem por 9% e 2%, respectivamente.

Ou seja, tirando um raio x do sistema aberto de previdência complementar brasileiro, o produto VGBL detém 78% das reservas, porém esta participação tende a aumentar, já que ele é

responsável por mais de 90% da captação líquida deste sistema. Porém, apesar da sua enorme relevância, o VGBL é responsável por menos que 9% do total dos benefícios pagos, enquanto corresponde a 89% dos resgates que são realizados em EAPC.

Ora, pelos dados acima é facilmente identificado que os planos VGBL não são estruturados para pagamentos de complementação de aposentadoria e neste cenário, quando da escolha pelos entes federativos do melhor tipo de plano para os seus servidores públicos, caso seja economicamente inviável a adesão a um plano de benefícios gerido por fundo de pensão, a opção deverá ser um PGDL, sob pena destes servidores não terem complementação em sua quando terminarem a fase laboral.

Conclusões

A Emenda Constitucional nº 103/2019 acertou ao equiparar o teto do valor das aposentadorias e pensões dos servidores públicos pagos pelos RPPS ao teto do RGPS. Essa medida reduz os privilégios dos RPPS quando comparado às regras aplicáveis ao RGPS. Também foi correta a decisão de obrigar os entes federativos, que desejaram pagar benefícios de previdência acima do teto do RGPS, a instituir planos de benefícios de previdência complementar para seus servidores públicos.

Por outro lado, a novidade trazida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 de permitir que os entes federativos ofereçam previdência complementar para seus servidores também em planos de benefícios administrados por entidades abertas de previdência, e não apenas em entidades fechadas, como determinava a regra anterior, se mostra uma diretriz, no mínimo arriscada, para não falar que está equivocada.

O estudo demonstra que a escolha do sistema fechado de previdência complementar, como veículo preferencial para fazer a poupança previdenciária em quase todos os países, é justificado pelas seguintes características: (i) ausência de finalidade lucrativa das entidades, resultando em melhores benefícios para os participantes; (ii) presença dos participantes e assistidos nos órgãos de gestão e fiscalização, permitindo maior transparência nas informações; (iii) ausência de relação de consumo entre a entidade fechada e o participante; (iv) a natureza previdenciária com foco em pagamento de benefícios e não em resgates; e (v) possibilidade de

realizar investimentos de longo e longuíssimo prazo, que resultam em melhores rentabilidades para os participantes e ainda contribuem para as economias nacionais.

Existe ainda o risco de um ente federativo escolher para oferecer aos seus servidores um VGBL, que tem condições flexíveis para resgates e com características previdenciárias minimizadas, acrescida do efeito prejudicial na formação do montante dos benefícios de complementação dos participantes, já que usualmente cobram taxas administrativas maiores e auferem rentabilidades menores, pelas suas características estruturais.

Assim sendo, recomenda-se que os entes federativos, ao escolherem planos de benefícios para seus servidores, façam a escolha por planos administrados por entidades fechadas de previdência complementar, e apenas na hipótese de inviabilidade econômica, por se tratar de um grupo de participantes muito reduzido, que a opção recaia sobre planos de benefícios geridos por entidades abertas, porém que a alternativa nunca seja um VGBL, que é um produto com reduzida característica previdenciária.

Referências

BALERA, Wagner. *Competência jurisdicional na previdência privada*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

BARRA, Juliano Sarmiento. A previdência complementar na União Europeia: uma introdução ao direito institucional da União Europeia e da responsabilidade administrativa dos administradores de entidades de previdência complementar e fundos de pensão. *Revista de Direito Previdenciário*, São Paulo, v. 4, 2014.

BOTELHO, Catarina Santos. *Os direitos sociais em tempos de crise – ou revisitar as normas programáticas*. Coimbra: Almedina, 2015.

CARVALHO, Fabio Junqueira. Nudge em Previdência Complementar: A inteligência artificial definindo as hipóteses de opt-in e aprimorando o desempenho dos planos de benefícios. In: VEIGA, Fábio da Silva; ZAŁUCKI, Mariusz (coords.). *LegalTech, Artificial Intelligence and the Future of Legal Practice*, Porto/Kraków: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos and AFM Kraków University, 2022.

CARVALHO, Fábio Junqueira de; MURGEL, Maria Inês. *A regulação e a fiscalização da previdência complementar no Brasil: uma proposta de nova estruturação*. São Paulo: Dialética, 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. *Livro branco* – uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis. Bruxelas: Comissão Europeia, 2012.

COMISSÃO EUROPEIA. *Livro verde* – Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros. Bruxelas: Comissão Europeia, 2010.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Relatório 2010/2239 (INI)* – Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros. Estrasburgo, 16 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0058&language=PT&ring=A7-2011-002>>. Acesso em: 16 dez. 2019.

FENAPREVI – Federação Nacional de Previdência Privada e Vida. Previdência privada aberta fecha 2017 com reservas de 756,17 bilhões. Rio de Janeiro, RJ, 2018. Disponível em: <<https://cnseg.org.br/fenaprevi/servicos-apoio/noticias/previdencia-privada-aberta-fecha-2017-com-reservas-de-756-17-bilhoes.html>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

GILLION, Colin; TURNER, Turner; BAILEY, Clive; LATULIPPE, Denis (eds.). *Social Security Pensions*. Development and Reform. Geneva: International Labour Office, 2000.

IOPS – International Organization of Pension Supervisors. Structure of pension supervisory authorities and their approaches to risk-based supervision. Elaborado por Taliya Cikoja. *IOPS Working Papers on Effective Pensions Supervision*, n. 16, jul. 2012. Disponível em: <<http://www.iopsweb.org/WpNo16Web.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2021.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Private Pensions*: OECD Classification and Glossary. 2005. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/38356329.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. *Social Security for All: Investing in Social Justice and Economic Development*. Geneva: ILO, 2009. Disponível em: <<https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=10177>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

PAVOLINI, E., LEONARDI, S., RAITANO, M. and ARLOTTI, M., Unemployment and Pensions Protection in Europe: The Changing Role of Social Partners. PROWELFARE Country Report: Italy. *OSE Paper Series*, Research Paper No. 21, Brussels: European Social Observatory, April, 2016.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. A previdência Complementar no Contexto do Sistema de Seguridade Social Brasileiro. In: MARQUES, André Luiz; SILVA, Camila Pellegrino; PIERDONÁ, Zélia Luiza (coords.). *Previdência complementar: panorama jurídico e desafios*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. Coord. De Apoio À Gestão Estratégica. 6º *Relatório de análise e acompanhamento dos mercados supervisionados*. Rio De Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.susep.gov.br/menuestatistica/SES/6b0%20Relat_Acomp_Mercado_2018.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

SURPC. Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar. *Relatório Gerencial de Previdência Complementar* – set 2022. Brasília, 2022. Disponível em: <https://fenaprevi.org.br/publicacoes/relatorio-gerencial-de-previdencia-complementar-3-trimestre-de-2022-ministerio-do-trabalho-e-previdencia.html>. Acesso em 11 fev. 2022.

WHITESIDE, Eric. *How Do Pension Funds Work*. [S. l.], 2021. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/articles/investing-strategy/090916/how-do-pension-funds-work.asp>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

WORLD BANK. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth - summary* (English). Washington DC: World Bank, 1994.

WORLD BANK. *Old-age income support in the 21st century: an international perspective on pension systems and reform*. Washington DC: World Bank, 2005.