SITUAÇÃO-PROBLEMA MOTIVADORA E AVALIAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE DISPENSA DE AIR

PARECER Nº 1/2024

Processo nº 10133.001675/2024-08

Interessado: Conselho Nacional de Previdência Complementar - CNPC

Assunto: Avaliação de conveniência e oportunidade para iniciar tratamento de problema regulatório e avaliação da possibilidade de dispensa de análise de impacto regulatório - AIR (art. 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020), relativa à proposta de nova Resolução do Conselho Nacional de Previdência Complementar - CNPC que dispõe sobre os procedimentos contábeis das entidades fechadas de previdência complementar e sobre o registro e avaliação de títulos e valores mobiliários.

I - CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Trata-se de Parecer de Dispensa de Análise de Impacto Regulatório - AIR referente à proposição de Resolução enviada ao Conselho Nacional de Previdência Complementar - CNPC, que dispõe sobre os procedimentos contábeis das entidades fechadas de previdência complementar e sobre o registro e avaliação de títulos e valores mobiliários.

2. De acordo com a proposta de normativo, aquelas entidades que administram plano de benefícios de contribuição definida e contribuição variável poderão, mediante condições específicas, realizar o registro de parte de sua carteira de títulos públicos federais a vencimento, assim como é atualmente autorizado para planos de benefícios definido.

3. Por intermédio da Nota Técnica SEI nº 739/2024/MPS (SEI46843120) foram explicitados os fundamentos técnicos que indicam como causa determinante do problema regulatório que se analisa o fato da Resolução CNPC nº 43, de 6 de agosto de 2021, apresentar um desalinhamento aos padrões internacionais de contabilidade, impedindo, de certa forma, que os planos realizem a contabilização dos ativos e a apuração correta dos seus resultados de acordo com o modelo de negócios das entidades. Como consequência, os planos de contribuição definida e contribuição variável têm concentrado a maior parte de suas alocações em títulos de curto prazo, prática desalinhada ao perfil de mais longo prazo de seus passivos.

4. O tema foi incluído na Agenda Regulatória do CNPC para 2024, conforme deliberação na 49ª Reunião Ordinária do Colegiado, realizada em 13 de dezembro de 2023, e, portanto, o estudo e avaliação da temática fazia parte do planejamento da Secretaria de Regime Próprio e Complementar para este exercício, com o objetivo inicial de realização de uma revisão ampla da norma. A elaboração de estudo do impacto regulatório da medida já vinha sendo devidamente realizada pelo Departamento do Regime de Previdência Complementar ao longo do ano, o que permitiu o devido aprofundamento das melhores práticas contábeis internacionais; a avaliação e comparação com a forma de registro dos ativos mobiliários em outros setores da economia brasileira, como bancos e seguradoras; a identificação das causas do problema regulatório; a avaliação das consequências negativas da regra normativa vigente e o devido desenho de medida regulatória que poderia corrigir as distorções verificadas.

5. Em paralelo à realização desses estudos, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN do Ministério da Fazenda, por intermédio da Nota Técnica SEI nº 3783/2024/MF (SEI46874095), com a intenção de contribuir com o aprimoramento regulatório e de maneira a aumentar a eficiência da alocação

dos recursos financeiros, destacou que, além dos reflexos negativos sobre a sustentabilidade dos planos CD e CV, outra disfuncionalidade gerada pela norma atual é o impacto negativo no bom desenvolvimento do mercado de títulos públicos federais, em especial dos títulos de maior prazo. Conforme item 30 da referida nota técnica, *"As tendências recentes apontam para desafios estruturais para o alcance da composição ótima da dívida pública, seja pelas características do mercado de previdência, seja por causa da atual estrutura de tributação dos investimentos ou por outros elementos relacionados aos fundamentos econômicos.* ***Estes aspectos, evidenciados em nossos relatórios e materializados mais recentemente pelo TCU, no âmbito do acompanhamento permanente da DPF, requerem a discussão de medidas que possam contribuir de maneira célere*** *para mitigação dos riscos e correção dos desvios."* .

6. Nesse sentido, ficou evidenciada, além da relevância do tema, a conveniência e oportunidade de que o CNPC avance de forma célere com uma proposição normativa que resulte em atuação tempestiva e coordenada com as iniciativas do Ministério da Fazenda, contribuindo não somente para o desenvolvimento do mercado de previdência complementar fechada mas também para o fortalecimento da estrutura da dívida pública, sem prejuízo de que no futuro se percorra todo o caminho necessário para uma revisão estrutural da norma atualmente em vigor (Resolução CNPC nº 43, de 6 de agosto de 2021).

7. O problema regulatório identificado guarda relação direta com a sustentabilidade do regime de previdência complementar no âmbito das entidades fechadas, visto que a carteira dos planos de benefícios de contribuição definida e contribuição variável tem se distanciado do seu caráter previdenciário, com alocações de curto prazo e desalinhadas em relação à característica de longo prazo de seus passivos. Diante do objetivo da ação do Estado, definido no art. 3º, inciso VI da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2021, de ***"proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios"***, torna-se fundamental a implementação de medidas que enfrentem a financeirização da carteira dos planos de contribuição definida.

II - IMPACTO NO PLANEJAMENTO DA ÁREA

8. Não há outros impactos operacionais nas atividades da Secretaria de Regime Próprio e Complementar ou do Conselho Nacional de Previdência Complementar.

III - AVALIAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE DISPENSA DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

9. O Decreto nº 10.411, de 2020, estabelece que o processo de edição, alteração ou revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, será precedido de Análise de Impacto Regulatório - AIR, o que também é aplicado às propostas de atos normativos formuladas por colegiados.

10. Essa exigência tem por objetivo melhorar a qualidade e a eficiência da regulação, além de proporcionar maior robustez técnica e analítica ao processo decisório dos reguladores ou tomadores de decisão. É, portanto, considerada um instrumento poderoso para garantir intervenções governamentais de melhor qualidade, fomentando decisões baseadas em evidências.

11. No entanto, determinadas situações inviabilizam ou tornam desnecessária uma profunda análise por parte do regulador, motivo pelo qual a legislação elencou situações nas quais a AIR poderá ser dispensada, conforme art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, destacado a seguir:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I. urgência;

II. ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III. ato normativo considerado de baixo impacto;

IV. ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V. ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:

a. dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b. dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c. dos sistemas de pagamentos;

VI. ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII. ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII. ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo."

(...)

Art. 9º-A A realização de consulta pública é facultativa nas hipóteses previstas no § 2º do art. 3º e no art. 4º.

12. Considerando-se o exposto na Seção I ("Contextualização"), bem como os principais aspectos da proposta de normativo a ser encaminhada ao órgão regulador das entidades fechadas de previdência complementar, descritos na Nota Técnica SEI nº 739/2024/MPS (46843120), é possível concluir pela dispensa de AIR com base nas situações referidas nos incisos V (*ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez*) e VI (*ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais*) do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, acima elencados, conforme será a seguir tratado e justificado.

13. A **primeira hipótese de dispensa** adotada encontra-se no inciso V (alínea "a") do art. 4º, qual seja, **ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar,** considerando que a proposta de alteração do normativo possui como principal fundamento resguardar a segurança econômico-financeira, com fins específicos de preservação da liquidez, da solvência e do caráter previdenciário dos planos de benefícios das entidades fechadas de previdência complementar, diante do cenário negativo de encurtamento de suas carteiras observado nos últimos anos, com riscos à sustentabilidade dos planos de contribuição definida e à proteção previdenciária de seus participantes.

14. A alocação de recursos no longo prazo decorre do objetivo previdenciário do setor. A grande conversão em renda do segmento permite uma carteira de investimentos mais diversificada e alongada. No entanto, o registro da carteira dos planos de contribuição definida a mercado faz com que o valor da carteira dos participantes oscile de forma expressiva em decorrência da elevada *duration* dos títulos de longo prazo. Durante períodos de crise ou instabilidade, os preços dos títulos, mesmo sem qualquer venda dos ativos, podem oscilar de forma relevante devido a fatores políticos e econômicos, impactando o valor das cotas e da reserva dos participantes. A consequência é uma pressão crescente e injustificável sobre os gestores para o encurtamento dos planos de previdência, prejudicando a estabilidade dos recursos, a atratividade dos planos pelos participantes e o crescimento do setor.

15. Ressalta-se que não haverá obrigatoriedade de qualquer alteração contábil, permanecendo a regra geral de marcação dos ativos e valores mobiliários pelo seu valor justo na categoria "títulos para negociação", devidamente estabelecida no art. 30, § 1º. Porém, caberá a cada entidade avaliar e decidir, com a aprovação de suas instâncias de governança, pelo registro de títulos públicos federais na categoria "títulos mantidos até o vencimento", de forma a refletir adequadamente a intenção do gestor com o ativo (modelo de negócios), dessa maneira evitando flutuações das cotas dos planos que não expressam sua realidade econômica, em decorrência da volatilidade desses títulos.

16. A **segunda hipótese de dispensa** adotada encontra-se no inciso VI do art. 4º, qual seja, **ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais.**

17. O Pronunciamento Contábil 48 **(CPC 48 -** Instrumentos Financeiros, correlacionado ao IFRS

9), vigente desde 2018, dispõe sobre passivos financeiros e ativos financeiros e, quanto a estes, aborda temas atinentes ao reconhecimento, classificação, mensuração, reclassificação e redução ao valor recuperável, entre outros. É a norma que define os padrões internacionais de contabilidade aplicáveis à contabilização dos ativos financeiros das entidades fechadas de previdência complementar.

18. O capítulo 4 do **CPC 48** trata da classificação de ativo financeiro, dispondo que a entidade deve classificar os ativos financeiros como: a) mensurados ao "custo amortizado" ("marcados a vencimento"); b) ao "valor justo por meio de outros resultados abrangentes"; ou c) ao "valor justo por meio do resultado" ("marcação a mercado"). A possibilidade de contabilização de um título público federal na categoria "mantidos até o vencimento" ("custo amortizado" do CPC 48) está em linha com as boas práticas internacionais. Tal fato ocorre porque o objetivo da entidade fechada é receber fluxos de caixa contratuais e os termos contratuais do ativo dão origem, em datas especificadas, a fluxos de caixa que constituam, exclusivamente, pagamentos de principal e juros sobre o valor do principal em aberto.

19. Acrescenta-se que a entidade é obrigada, nos termos do art. 30, §§ 2º e 3º da redação que se propõe para a norma, a demonstrar a sua intenção e capacidade financeira de de manter o título em carteira até o vencimento, alinhando-se ao conceito do **CPC 48 de que o modelo de negócios da entidade é que deve estabelecer a decisão por uma ou outra forma de contabilização.**

20. Portanto, a medida proposta promove maior o alinhamento da escrituração contábil dos ativos das EFPC aos padrões internacionais de contabilidade consolidados.

21. Assim sendo, verifica-se que as alterações implementadas na proposta de norma não repercutem de forma substancial na segurança das políticas públicas econômicas e sociais do segmento fechado de previdência complementar, buscando tão somente **preservar a liquidez, solvência e higidez dos planos de benefícios** e **promover a convergência a padrões internacionais**, enquadrando-se **nas hipóteses de dispensa previstas no inciso V, alínea "a", e no inciso VI do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020.**

IV - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

22. O Conselho Nacional de Previdência Complementar - CNPC, anteriormente intitulado de Conselho de Gestão da Previdência Complementar - CGPC, foi criado pelo art. 13 da Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009, com a finalidade de exercer o papel de órgão regulador do segmento fechado de previdência complementar:

> *Art. 13. O Conselho de Gestão da Previdência Complementar, órgão da estrutura básica do Ministério da Previdência Social, passa a denominar-se Conselho Nacional de Previdência Complementar, que exercerá a função de órgão regulador do regime de previdência complementar operado pelas entidades fechadas de previdência complementar.*

23. A Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, por sua vez, dispõe sobre as regras aplicáveis ao Regime de Previdência Complementar, estabelecendo em seu art. 3º, inciso VI, que a ação do Estado será exercida com o objetivo de proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios.

24. Dessa forma, considerando a competência do órgão regulador de disciplinar o segmento fechado, alinhada à função estatal de proteção dos interesses dos participantes e assistidos dos planos, resta comprovada que a medida adotada encontra respaldo nas normas aplicáveis ao Regime de Previdência Complementar operado pelas entidades fechadas de previdência complementar.

25. Em relação à Análise de Impacto Regulatório - AIR, a proposta enquadra-se, conforme fundamentação apresentada na Seção III ("Avaliação da possibilidade de dispensa de Análise de Impacto Regulatório"), nas hipóteses de dispensa previstas no inciso V, alínea "a" ***(ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementa)*** e no inciso VI (**ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais)** do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

V - CONCLUSÃO

26. Diante de todo o exposto, considerando dispensada a análise de impacto regulatório - AIR

pelo enquadramento na hipótese prevista no inciso V, alínea "a", e no inciso VI do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, encaminha-se o presente Parecer de Dispensa à consideração superior, com sugestão de envio ao Conselho Nacional de Previdência Complementar para avaliar e ratificar o entendimento aqui exposto.

Documento assinado eletronicamente

PAULO ROBERTO DOS SANTOS PINTO

Secretário de Regime Próprio e Complementar

Documento assinado eletronicamente por **Narlon Gutierre Nogueira**, **Diretor(a)**, em 05/12/2024, às 20:27, 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 **Paulo Roberto dos Santos Pinto**, **Secretário(a)**, em 05/12/2024, às 20:37, 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.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **46841568** e o código CRC **197A1609**.

Referência: Processo nº 10133.001675/2024-08. SEI nº 46841568