

## PROCESSO Nº 33910.040284/2020-15

### ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - PROPOSTA DE INCLUSÃO DE DEDUÇÃO ADICIONAL PARA A DEFINIÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO AJUSTADO (PLA)

**Assunto:** Análise de Impacto Regulatória

Prezado Senhor Diretor,

#### I. Sumário Executivo

Nesta nota, é apresentado o relatório da análise de impacto regulatório referente à proposta de inclusão de dedução adicional para a definição do Patrimônio Líquido Ajustado (PLA), além das já definidas no art. 9º da RN 451/20. A dedução adicional é referente ao *goodwill* das participações direta ou indiretas *não já contempladas no inciso I do art. 9º da RN 451/20*. Foram analisadas três alternativas: i) não fazer nada; ii) adotar uma metodologia para cálculo do PLA substancialmente diferente das experiências internacionais e nacionais; iii) adotar uma metodologia semelhante às experiências internacionais e nacionais.

A opção com os menores impactos negativos e maiores impactos positivos é adotar metodologia semelhante às experiências internacionais e nacionais. A proposta escolhida é aderente às melhores práticas internacionais e domésticas, baseando-se no modelo do *International Association of Insurance Supervisors (IAIS)*, pronunciamentos do Comitê de Pronunciamento Contábeis (CPC) e normas aplicáveis à Superintendência de Seguros Privados (Susep) para o mercado de seguros gerais e previdência no Brasil.

#### II. Introdução

Este relatório visa apresentar as principais conclusões da análise de impacto regulatório referente à proposta para inclusão de dedução adicional para a definição do Patrimônio Líquido Ajustado referente ao *goodwill* das participações direta ou indiretas *não já contempladas no inciso I do art. 9º da RN 451/20*.

A proposta ora analisada é parte do projeto de aperfeiçoamento das regras de solvência na saúde suplementar. Busca

alinhar-se à experiência internacional, aos pronunciamentos contábeis e às regras vigentes nos setores de segurados brasileiros.

Repisam-se entendimentos expostos na Nota Técnica nº 15/2020/DIOPE (SEI 18514854). Com base em apontamento da PROGE pelo Parecer 00062/2020/GECOS/PFANS/PGF/AGU (SEI [18483503](#)), que recomendou a análise das deduções contábeis para a determinação do Patrimônio Líquido Ajustado (PLA), devido à dinâmica de revogação da IN DIOPE 50/07 e atualização das recentes normas (listados nos itens 21 e 22 do parecer da PROGE), esta equipe técnica julgou necessário um maior desenvolvimento do tema.

Ao analisar a proposta de alteração normativa que resultou na RN 461/20, a Procuradoria Federal/ANS em seu Parecer 00062/2020/GECOS/PFANS/PGF/AGU (SEI [18483503](#)), considerando a revogação expressa da IN DIOPE 50/12, propôs a verificação de existência de pontos abarcados pela referida IN que não tenham sido inseridos na RN 451/20 e que não constavam da minuta de alteração normativa em análise. Sugeriu, caso necessário, a realização de ajustes, a fim de se evitarem lacunas e contradições no tratamento normativo da matéria.

Diante da ponderação da PROGE em seu Parecer 00062/2020/GECOS/PFANS/PGF/AGU (SEI [18483503](#)), esta DIOPE entendeu então pertinente elaborar uma análise dos itens de deduzidos do PLA.

Em reunião com a equipe técnica da GEAOP/GGAME/DIOPE/ANS, considerando as recentes evoluções das normas contábeis e regras de capital baseado em risco recém normatizadas, foi identificada necessidade de ajuste de “dedução de saldo de *goodwill* de investimento em entidades não reguladas”.

Vale frisar que, no setor de saúde suplementar, ajustes por efeitos econômicos foram frutos de discussão com o setor em Câmara Técnica específica<sup>1</sup>, na qual se definiu como um dos fatores de dedução “**os ativos constituídos com base em expectativa de rentabilidade futura**” (p. ex: Ativo Fiscal Diferido, Ativo Diferido e Ativo Intangível).

À época, considerando a natureza e característica das operadoras de planos de saúde, na qual se verificam investimentos relevantes em participações que compõem a rede própria de atendimento, optou-se, na definição do PLA das operadoras de saúde, somente em deduzir participações diretas ou indiretas em outras operadoras de planos

---

<sup>1</sup> Câmara Técnica de Ajustes ao patrimônio para fins de PMA e MS: material disponível em <http://www.ans.gov.br/participacao-da-sociedade/camaras-e-grupos-tecnicos/camaras-e-grupos-tecnicos-antiores/camara-tecnica-de-ajustes-ao-patrimonio-para-fins-de-pma-e-margem-de-solvencia> e processo 33902.299826/2012-53.

de assistência à saúde e em entidades financeiras, de seguros, resseguros e de previdência privada aberta ou fechada sujeitas à supervisão de outros órgãos federais de supervisão econômica setorial. Assim, respondeu-se ao primeiro ponto. Contudo, as demais participações – em entes não regulados - não foram excluídas<sup>2</sup>.

Por fim, registra-se que foi observado o Guia Orientativo de Elaboração de AIR da Casa Civil<sup>3</sup>, a RN 242/2010 e a Resolução Administrativa (RA) 49/2012. As etapas utilizadas para AIR Nível I e II conforme Guia da Casa Civil são indicadas infra:

Tabela 1 – Guia Orientativo de Elaboração de AIR da Casa Civil – AIR Nível I e II vs. Proposta de Normativo Sobre Dedução do Goodwill do PLA

Guia Orientativo de Elaboração de AIR da Casa Civil – AIR Níveis I e II	Proposta de Normativo sobre Risco de Crédito
(a) sumário executivo;	Item I desta NT e Sumário Executivo de Impacto Regulatório DIOPE (SEI nº 19558858)
(b) identificação do problema regulatório que se pretende solucionar;	Item III desta NT
(c) identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório identificado;	Item V desta NT
(d) identificação da base legal que ampara a ação da agência, órgão ou entidade no tema tratado;	Item IV desta NT
(e) definição dos objetivos que se pretende alcançar;	Item VI desta NT
(f) descrição das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando a opção de não ação, além das soluções normativas, e, sempre que possível, opções não normativas;	Item VIII desta NT
(g) exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas;	Item IX desta NT

<sup>2</sup> Maiores detalhamentos sobre o processo normativo que resultou na IN DIOPE 50/12, bem como sobre deduções do PLA podem ser obtidos no processo SEI [33902.299826/2012-53](https://seisic.gov.br/consulta/consulta_documento?documento=33902.299826/2012-53).

<sup>3</sup> CASA CIVIL. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório** – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. --Brasília: Presidência da República, 2018.

(h) comparação das alternativas consideradas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostra mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos;	Item IX desta NT
(i) descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, incluindo formas de monitoramento e de fiscalização, bem como a necessidade de alteração ou de revogação de normas em vigor;	Itens X e XI desta NT
(j) considerações referentes às informações, contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR em eventuais processos de participação social ou outros processos de recebimento de subsídios de interessados no tema sob análise;	Serão colhidas em procedimento de participação social
(k) nome completo, cargo ou função e assinatura dos responsáveis pela AIR;	Sumário Executivo de Impacto Regulatório DIOPE (SEI nº 19558858)
(l) levantamento da experiência internacional;	Item XII desta NT
(m) mensuração de possíveis impactos das alternativas de ação identificadas sobre os consumidores e a sociedade; e	Item IX desta NT
(n) abordagem do risco na AIR.	Item IX desta NT

Fonte: Elaboração Própria.

### III. Identificação do Problema

Como é cediço, a operação de planos de saúde em pré-pagamento tem ciclo financeiro reverso, ou seja, as operadoras captam recursos, na forma de contraprestações pecuniárias, para garantia de serviços de assistência à saúde. Sendo o ciclo reverso, caso a operadora não administre corretamente os recursos captados, pode não ser capaz de prover a cobertura contratada quando o beneficiário necessitar. Não sendo pré-determinados, os serviços que os beneficiários efetivamente utilizarão, nem toda a despesa é previsível.

Se os gestores das operadoras adotarem condutas prudentes na administração e gerirem adequadamente os riscos de sua atividade, é maior a probabilidade de que a atividade da operadora não precise ser interrompida ou, em outros termos, que a operadora se mantenha

solvente. Mas, se não o fizer, é possível que a atividade tenha de ser interrompida, prejudicando beneficiários, que pagaram por serviço (cobertura em caso de determinado evento) que não estará disponível.

Além disso, a saída abrupta de uma operadora pode levar consumidores de outras operadoras a perderem a confiança de que a cobertura será provida quando dela houver necessidade. Outras operadoras podem ser afetadas em decorrência da diminuição da demanda causada pela perda de confiança no setor ou por serem compelidas a aceitar beneficiários sem poder estabelecer períodos de carência ou de cobertura parcial temporária. Prestadores de serviços de saúde podem não receber os valores devidos por serviços já prestados aos beneficiários do ente que saiu do mercado. Por essas razões, foram estabelecidas regras de entrada, regras de solvência e regras de saída na saúde suplementar.

As regras de solvência compreendem tanto os normativos que dispõem sobre as provisões técnicas, relacionadas às despesas esperadas, quanto as regras de capital, que visam garantir a manutenção de recursos suficientes para contrabalançar despesas não previstas. Recentemente, a ANS aperfeiçoou o normativo de provisões técnicas, a fim tornar obrigatórias as provisões de insuficiência de contraprestações e para eventos ocorridos e não avisados que tenham sido realizados na rede pública em beneficiários de planos de saúde. Com isso, as principais despesas esperadas, se não todas, serão provisionadas.

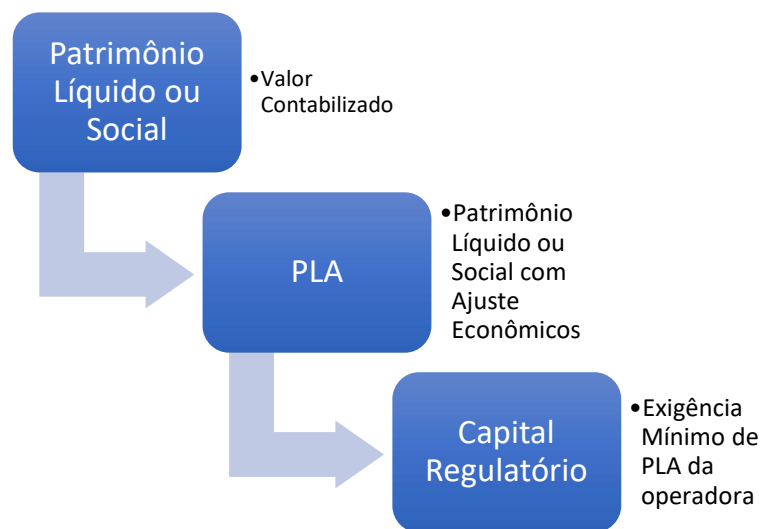
A regra de capital da ANS se baseia nos princípios da eficiência e eficácia. Eficiência ao se garantir que as regras de capital não resultarão em exigências acima das necessárias para se garantir a solvência das operadoras a um determinado nível de confiança. Eficácia de se garantir que o setor se mantenha solvente, ou, em outras palavras, as operadoras que mantenham recursos nos níveis exigidos têm probabilidade muito baixa de insolvência.

Estabelecer exigência de capital adequada e de acordo com os riscos das operadoras tem efeitos positivos no padrão de concorrência do mercado de saúde suplementar. Isso porque a existência dessas regras diminui a assimetria de informação existente entre aqueles interessados em contratar um plano de saúde e a operadora de assistência privada à saúde suplementar, quanto à qualidade da empresa no que tange a sua dimensão de sustentabilidade financeira. Assim, auxiliam a tomada de decisão do beneficiário, na medida em que garantem que as operadoras são sólidas financeiramente, o que diminui a probabilidade de deixarem de ser solventes e saírem do mercado. Estabelecendo um patamar mínimo de qualidade financeira, os beneficiários podem concentrar nas diferenças

entre preço e qualidade da assistência médica prestada, diminuindo a importância da marca e da reputação da operadora.

Braço essencial em um adequado arcabouço de exigências de capital regulatório (i.e., o capital base, a margem de solvência ou o capital baseado em riscos) constitui a adequada consideração do patrimônio líquido ou social dos regulados. Isto porque a exigência é de que as operadoras deverão manter, a qualquer tempo, PLA equivalente ou superior ao capital regulatório. E o PLA constitui o patrimônio líquido ou social, apurado nas demonstrações financeiras da operadora, ajustado por efeitos econômicos regulamentados, os quais visam preservar a qualidade e adequação dos recursos. Deve-se averiguar, entre outros, a capacidade de realização do valor registrado contabilmente. Esquemáticamente:

Figura 1 – Patrimônio Líquido ou Social, PLA e Capital Regulatório



Fonte: Elaboração Própria.

Portanto, há de se preservar que os ajustes econômicos do PLA sejam adequados, a fim de se preservar um regime de solvência efetivo. Por definição, o PLA deve ser um patrimônio ajustado para fazer frente à materialização dos riscos estimados, dado um nível de confiança. Tem-se que buscar ativos que sejam de fácil conversão em recursos monetários. Por esse motivo, deduzem-se demais que não possuam essa fácil conversibilidade.

#### IV. Identificação da base legal que ampara a atuação da ANS

A ANS tem competência legal para regular a matéria, estabelecida no inc. XLII do art. 4º da Lei 9.961/00. Desde 2001, quando

entrou em vigência a RDC 77, o assunto é regulado pela Agência. Aquele normativo foi sucedido pela RN 160/07, que foi revogado pela RN 209/09. Em 06 de março de 2020, foi aprovada a RN 451, que tornou obrigatória para todas as operadoras a adoção do capital baseado em riscos como um dos parâmetros para avaliação do capital regulatório, a partir de 2023.

A IN DIOPE 50/12 definia os ajustes por efeitos econômicos no patrimônio da operadora, a ser considerado para fins de margem de solvência e patrimônio mínimo ajustado (PMA), e revogava a IN DIOPE 38/09. Ocorre que tanto esta, quanto aquela IN regulamentavam a aplicação da RN 209/09, norma então revogada tacitamente pela RN 451/20. Toda a matéria de ajustes no vigente instituto do patrimônio líquido ajustado (PLA, distinto de PMA) está hoje disposta no diploma da RN 451/20, mais especificamente no seu art. 9º, *in verbis*:

Art. 9º O PLA da operadora deve ser apurado mensalmente a partir dos valores contabilizados como Patrimônio Líquido ou Social, ajustado pelos seguintes efeitos econômicos:

I – dedução das participações diretas ou indiretas em outras operadoras de planos de assistência à saúde e em entidades financeiras, de seguros, resseguros e de previdência privada aberta ou fechada sujeitas à supervisão de outros órgãos federais de supervisão econômica setorial;

II – dedução dos créditos tributários decorrentes de prejuízos fiscais de imposto de renda e bases negativas de contribuição social;

III – dedução das despesas diferidas;

IV – dedução das despesas antecipadas; e

V – dedução do ativo não circulante intangível.

Visando perfectibilizar a guilhotina regulatória para fins de simplificação administrativa, o art. 7º, inc. II, da RN 461/20 revogou expressamente a IN DIOPE 50/12 (já revogada tacitamente). O dispositivo entra em vigor (art. 8º, inc. II) a partir de 1º de março de 2021:

Art. 7º Revoga-se:

(...)

**II - A IN nº 50, de 23 de novembro de 2012, da DIOPE.**

Art. 8º Os dispositivos previstos nesta RN entram em vigor:

(...)

**II - em 1º de março de 2021, quanto às demais disposições. (g.n.)**

---

<sup>4</sup> Exceto as operadoras na modalidade de autogestão com patrocinadoras, para as quais se aplicará a nova regra a partir de final de 2024.

## **IV.1. Normas legais e infralegais relacionadas à matéria do ato proposto**

A Lei 9.961/00, no inc. XLII do art. 4º, estabelece a competência da ANS para estipular índices e demais condições técnicas sobre investimentos e outras relações patrimoniais a serem observadas pelas operadoras de planos de assistência à saúde. A Lei 9.656/98, estabelece, no art. 22, a submissão das contas das operadoras de planos de saúde a auditores independentes, o que se relaciona à matéria em análise porque o cumprimento das regras de solvência é aferido por meio dos demonstrativos econômico-financeiros encaminhados à Agência.

A RN 451/20 torna obrigatória para as operadoras a adoção do capital baseado em riscos como um dos parâmetros para avaliação do capital regulatório, a partir de 2023<sup>5</sup>. O Capital Baseado em Riscos (CBR), conforme o art. 2º dessa Resolução, é a regra de capital que define montante variável a ser observado pela operadora, considerando os diferentes riscos envolvidos nas atividades relacionadas à operação de planos privados de assistência à saúde. Segundo a nova Resolução, as operadoras devem apurar mensalmente o CBR. Foi estabelecida a possibilidade de as operadoras optarem pela utilização antecipada de modelo padronizado de capital baseado em riscos, no momento da entrada em vigência da RN 451/20, na forma do seu art. 14.

## **V. Atores atingidos**

O capital regulatório é um instrumento destinado a garantir que as atividades das operadoras se mantenham estáveis e solventes, de forma que as obrigações com beneficiários, prestadores de serviços à saúde e demais credores sejam cumpridas ao longo do tempo. Os fluxos de caixa das operadoras são por definições estocásticos, logo imprevisíveis e isto ocorre tanto para os ativos quanto para os passivos. Assim, o capital regulatório visa garantir a manutenção de recursos suficientes para contrabalançar situações não previstas, evitando que operadoras de planos de saúde fiquem insolventes, prejudicando, dentre outros, os beneficiários, que pagaram por serviço (cobertura em caso de determinado evento) que não estará disponível.

De fato, a saída abrupta de uma operadora do mercado é problema regulatório que afeta diversos atores do mercado de saúde suplementar. O problema pode prejudicar beneficiários, prestadoras de

---

<sup>5</sup> *Idem.*



serviços de saúde, a ANS e as próprias operadoras. Além disso, gera a perda de postos de trabalho, afetando as famílias dos trabalhadores, afeta a arrecadação do Estado, afeta os fornecedores da operadora, inclusive prestadores de serviço de saúde, e pode afetar gravemente a própria estrutura do mercado, dependendo do posicionamento da operadora no mercado relevante, comprometendo a livre concorrência.

Os beneficiários tendem a ser os principais prejudicados quando as regras de solvência não são estabelecidas em patamares suficientes para garantir que a probabilidade de insolvência da operadora seja igual ou menor que a preconizada pelo regulador. Os prejuízos para os beneficiários de estarem vinculados a operadora que se torne insolvente são bem conhecidos: dificuldades para acesso a procedimentos contratados; nos casos mais graves, interrupções de tratamento; busca por operadoras para as quais possam exercer portabilidade de carências.

Os prestadores de serviços de saúde também podem sofrer prejuízos em decorrência da insolvência de operadoras de planos de saúde. Os **médicos, laboratórios, hospitais, dentre outros prestadores de serviço de saúde** podem ser diretamente prejudicados pela saída de uma operadora do mercado, tanto por ter a demanda por seus serviços reduzida, como por não receber os valores devidos por serviços já prestados aos beneficiários do ente insolvente. Neste caso, se a dívida da operadora que foi a falência for suficientemente alta com o prestador de saúde afetado, esse pode ser levado a sair do mercado, afetando os beneficiários das demais operadoras que atuam na região.

Para a ANS, a adequação do dimensionamento das regras de capital é essencial para que o monitoramento econômico-financeiro seja eficiente. Como preconiza a IAIS, a ANS estabelece dois parâmetros para o capital regulatório. O capital base é o mínimo de recursos que a operadora deve constituir para entrar no setor e se manter ativa, sendo determinado de acordo com a modalidade, segmentação e área de atuação da operadora. O segundo patamar é a margem de solvência, estabelecida conforme o volume de contraprestações ou eventos de uma operadora, ou o capital baseado em risco caso a operadora tenha optado pela adoção antecipada e para as operadoras a partir de 2023, salvo exceções previstas. Ela visa garantir que as operadoras mantenham recursos suficientes para contrabalançar os riscos de suas atividades.

O não cumprimento da margem de solvência ou de regra de capital baseada em riscos é o primeiro alerta para a ANS de que a operadora pode estar enfrentando dificuldades em sua operação. Se esse patamar estiver baixo, é possível que a ANS considere que operadoras em dificuldades não estão tendo problemas e que, quando constatados, a

intervenção já não seja tão eficaz. Se o patamar estiver alto, diferentemente, é possível que sejam utilizados recursos no acompanhamento de operadoras que estão solventes.

As operadoras são atingidas se as exigências de capital estiverem mais altas do que o necessário para garantir os níveis de solvência que o regulador considera necessários. As exigências de capital podem afetar o seu retorno, o que pode diminuir a atratividade do setor e a obtenção de recursos de terceiros pelas operadoras de planos de saúde. Além disso, a exigência de capital é, em si, uma barreira à entrada. Essa barreira é justificada, como afirmado acima, pela necessidade de se evitar que agentes que não tenham condições de administrar recursos de terceiros e prover os serviços contratados entrem no setor. Se os níveis exigidos forem maiores que os necessários para que a probabilidade de insolvência seja igual à desejada pelo regulador, potenciais entrantes podem ter sua entrada desestimulada.

Por outro lado, é importante citar que a ausência de regras prudências também resultaria em efeitos concorrenciais negativos no mercado. Em primeiro lugar, a concorrência poderia ser apenas por preço. Nesse caso, as operadoras não se preocupariam em oferecer produtos de qualidade no que tange à sua sustentabilidade financeira. Em segundo lugar, as regras prudenciais estabelecem um patamar mínimo de qualidade financeira, permitindo que os beneficiários possam se concentrar nas diferenças entre preço e qualidade da assistência médica prestada. Caso não houvesse os normativos que garantem a manutenção de recursos suficientes para contrabalançar despesas previstas e não previstas, a reputação da empresa e marca seriam fortes indicadores da qualidade financeira da empresa, aumentando a barreira a entrada no setor. Importante notar que esses impactos afetam, indiretamente, também os consumidores.

## **VI. Definição dos objetivos**

As regras de capital de solvência atuam na vertente preventiva e tem como finalidade reduzir as chances de insolvência da operadora, servindo como um dos subsídios do acompanhamento e monitoramento econômico-financeiro, assim como uma forma de mitigar o impacto da insolvência, caso ocorra. Nesse contexto, o objetivo principal da proposta é garantir que as exigências de capital na saúde suplementar sejam condizentes com as peculiaridades da atuação do setor e com os riscos incorridos pelas operadoras de planos de saúde, de forma que estas tenham

capital suficiente para contrabalançar oscilações financeiras inesperadas, mas não sejam excessivamente oneradas.

Nesse contexto, o objetivo específico da presente proposta é avaliar se a consideração do patrimônio líquido ou social dos regulados após os ajustes econômico prevista em norma está adequada, ou se deve sofrer alterações, com vistas a minimizar a possibilidade de que a parcela de patrimônio líquido ou social das operadoras não esteja em níveis condizentes para assegurar a efetividade arcabouço de exigências de capital regulatório.

Destaca-se, ainda, que a proposta tem como objetivo aprimorar o processo de monitoramento econômico-financeiro no setor de saúde suplementar. A regularidade em relação às regras de capital é um dos sinalizadores da solvência das operadoras. Se as regras não estão condizentes com os riscos e peculiaridades do setor, pode-se não se identificar problemas na atividade das operadoras, o que prejudica o acompanhamento econômico-financeiro regular e a atuação preventiva da ANS.

## VII. Experiência internacional e doméstica

Ao analisar as referências técnicas internacionais existentes, deve-se conferir destaque para os princípios basilares do IAIS, associação da qual a ANS é membro.

O *Insurance Core Principle (ICP) 17* (da *International Association of Insurance Supervisors (IAIS)*), sobre identificação de recursos potencialmente disponíveis para fins de solvência, prescreve:

Identification of capital resources potentially available for solvency purposes

17.10 The supervisor defines the approach to determining the capital resources eligible to meet regulatory capital requirements and their value, consistent with a total balance sheet approach for solvency assessment and having regard to the quality and suitability of capital elements.

Treatment of assets which may not be fully realisable on a going-concern or wind-up basis

**17.10.12 Supervisors should consider that, for certain assets in the balance sheet, the realisable value under a wind-up scenario may become significantly lower than the economic value which is attributable under going-concern conditions. Similarly, even under normal business conditions, some assets may not be realisable at full economic value, or at any value, at the time they are needed. This may render such assets**

**unsuitable for inclusion at their full economic value for the purpose of meeting required capital.**

17.10.13 Examples of such assets include:

- own shares directly held by the insurer: the insurer has bought and is holding its own shares thereby reducing the amount of capital available to absorb losses under going concern or in a wind-up scenario;
- intangible assets: their realisable value may be uncertain even during normal business conditions and may have no significant marketable value in run-off or winding-up; **Goodwill is a common example;**
- future income tax credits: such credits may only be realisable if there are future taxable profits, which is improbable in the event of insolvency or winding-up;
- implicit accounting assets: under some accounting models, certain items regarding future income are included, implicitly or explicitly, as asset values. In the event of run-off or winding-up, such future income may be reduced;
- investments in other insurers or financial institutions: such investments may have uncertain realisable value because of contagion risk between entities; also there is the risk of “double gearing” where such investments lead to a recognition of the same amount of available capital resources in several financial entities; and
- company-related assets: certain assets carried in the accounting statements of the insurer could lose some of their value in the event of run-off or winding-up, for example physical assets used by the insurer in conducting its business which may reduce in value if there is a need for the forced sale of such assets. Also, certain assets may not be fully accessible to the insurer e.g. surplus in a corporate pension arrangement. (g.n.)

Portanto, os reguladores necessitam considerar, na aferição de adequação de capital, se o valor registrado nos ativos do balanço são realizáveis, ou, caso contrário, se em um cenário de liquidação da empresa pode se tornar significativamente inferior ao valor econômico atribuível em condições de continuidade. Da mesma forma, mesmo em condições normais de negócios, alguns ativos podem não ser realizáveis pelo valor econômico total, ou por qualquer valor, no momento em que são necessários. Isso pode tornar tais ativos inadequados para consideração de seu valor econômico total para fins de apuração de sua suficiência para capital regulatório.

Entre um exemplo claro de ativo que pode não ser realizável mesmo durante as condições normais de negócios e pode não ter valor significativo de mercado na liquidação ou liquidação está o valor de *goodwill*, como ativo intangível.

No âmbito doméstico, cita-se definição do Comitê de Pronunciamento Contábeis (CPC) nº 04:

Ativo intangível

9. As entidades frequentemente despendem recursos ou contraem obrigações com a aquisição, o desenvolvimento, a manutenção ou o aprimoramento de recursos intangíveis como conhecimento científico ou técnico, projeto e implantação de novos processos ou sistemas, licenças, propriedade intelectual, conhecimento mercadológico, nome, reputação, imagem e marcas registradas (incluindo nomes comerciais e títulos de publicações). Exemplos de itens que se enquadram nessas categorias amplas são: softwares, patentes, direitos autorais, direitos sobre filmes cinematográficos, listas de clientes, direitos sobre hipotecas, licenças de pesca, quotas de importação, franquias, relacionamentos com clientes ou fornecedores, fidelidade de clientes, participação no mercado e direitos de comercialização.

10. Nem todos os itens descritos no item anterior se enquadram na definição de ativo intangível, ou seja, são identificáveis, controlados e geradores de benefícios econômicos futuros. Caso um item abrangido pelo presente Pronunciamento não atenda à definição de ativo intangível, o gasto incorrido na sua aquisição ou geração interna deve ser reconhecido como despesa quando incorrido. No entanto, se o item for adquirido em uma combinação de negócios, passa a fazer parte do ágio derivado da expectativa de rentabilidade futura (*goodwill*) reconhecido na data da aquisição (ver item 68).

#### **Identificação**

11. A definição de ativo intangível requer que ele seja identificável, para diferenciá-lo do ágio derivado da expectativa de rentabilidade futura (*goodwill*). O ágio derivado da expectativa de rentabilidade futura (*goodwill*) reconhecido em uma combinação de negócios é um ativo que representa benefícios econômicos futuros gerados por outros ativos adquiridos em uma combinação de negócios, que não são identificados individualmente e reconhecidos separadamente. Tais benefícios econômicos futuros podem advir da sinergia entre os ativos identificáveis adquiridos ou de ativos que, individualmente. (g.n.)

Recorda-se neste aspecto que o *goodwill* (i.e, o ágio por expectativa de rentabilidade futura) trata-se de um ativo que representa benefícios econômicos futuros resultantes de outros ativos adquiridos em uma combinação de negócios, os quais não são individualmente identificados e separadamente reconhecidos. Tal valor é determinado por técnicas distintas de *valuation* para definição justa do montante e é tratado como uma subconta do grupo de investimentos e não de intangível.

Na regulação mercado de seguros brasileiro pela Susep, ressalta-se que o saldo de *goodwill* historicamente foi excluído. Disciplina no mercado de seguros a Resolução CNSP 321/15:

Art. 64. O PLA será calculado com base no patrimônio líquido contábil ou no patrimônio social contábil, conforme o caso, processados os seguintes ajustes:

I – ajustes contábeis:

a) dedução do valor das participações societárias em sociedades financeiras e não financeiras classificadas como investimentos de caráter permanente, nacionais ou no exterior, considerando a mais-valia e o *goodwill*, bem como a redução ao valor recuperável; (g.n)

No referido mercado, são expurgados do cálculo do PLA quaisquer valores das participações societárias em sociedades financeiras e não financeiras classificadas como investimentos de caráter permanente, nacionais ou no exterior. Nesse bojo, incluem-se expressamente os valores de *goodwill*.

## VIII. Descrição das alternativas

Foram avaliadas três alternativas pela DIOPE.

A primeira alternativa avaliada foi a de **não fazer nada**, mantendo a regulação vigente. Assim, ficariam mantidas as deduções de patrimônio líquido para fins de estimação do PLA tão somente as hoje previstas no art. 9º da RN 451/20, ou seja:

- (i) dedução das participações diretas ou indiretas em outras operadoras de planos de assistência à saúde e em entidades financeiras, de seguros, resseguros e de previdência privada aberta ou fechada sujeitas à supervisão de outros órgãos federais de supervisão econômica setorial; (inc. I)
- (ii) dedução dos créditos tributários decorrentes de prejuízos fiscais de imposto de renda e bases negativas de contribuição social; (inc. II)
- (iii) dedução das despesas diferidas; (inc. III)
- (iv) dedução das despesas antecipadas; (inc. IV)
- (v) dedução do ativo não circulante intangível (inc. V).

A segunda foi a de **adotar uma metodologia substancialmente diferente das experiências internacionais e nacionais**.

A terceira foi a de **adotar uma metodologia semelhante as experiências internacionais e nacionais**.

## IX. Análise dos impactos e comparação das alternativas

Nesta subseção, serão analisados qualitativamente e quantitativamente os impactos das alternativas apresentadas. Serão analisados três possíveis impactos:

- Impacto econômico-financeiro: é a possibilidade de as alternativas aumentarem eventuais custos regulatórios ou as exigências de capital das operadoras. Considerando-se a possibilidade de dedução dos valores de *goodwill* do patrimônio líquido ou social das operadoras, é possível afirmar que a nova dedução não implica, para o agregado do setor, em impacto econômico-financeiro adverso significativo. Um número inexpressivo de operadoras teria que constituir capital adicional para fazer face às exigências de capital regulatório, com a nova dedução, conforme melhor apresentado na subseção IX.2;
- Impacto concorrencial: é a possibilidade de as propostas resultarem em aumento das barreiras regulatórias à entrada. As regras econômico-financeiras atenuam as vantagens competitivas das firmas já estabelecidas em relação à entrante. Isso porque, ao garantir a sustentabilidade econômico-financeira da operadora, a reputação da empresa e marca, que representam grandes barreiras à entrada, deixam de ser fortes indicadores da qualidade financeira da empresa. Nesse contexto, o objetivo da presente análise é assegurar que a exigência de capital está ajustada às necessidades da operadora, não criando custos de investimentos acima do necessário para tornar a probabilidade de insolvência suficientemente baixa; e
- Impacto na gestão de riscos: Um dos objetivos do estabelecimento de regras de capital é induzir as operadoras a melhorarem sua

gestão de riscos. Se o capital reflete a gestão de riscos da operadora, a regra passa a ser um importante indutor de melhoria dessa gestão.

### **IX.1 Comparação Qualitativa**

Ao analisar os itens atualmente excluídos para cálculo do PLA no art. 9º da RN 451/20, observa-se que todos possuem baixa liquidez e são de difícil recuperabilidade, porém não esgotam as possibilidades de dedução previstas nas melhores práticas internacionais e domésticas.

Como resultado da avaliação, julgou pela necessidade de inclusão de dedução adicional para a definição do PLA, além das já definidas no art. 9º da RN 451/20. A dedução adicional é referente ao *goodwill* das participações direta ou indiretas *não já contempladas no inciso I do art. 9º da RN 451/20*. Isto é, a proposta é que sejam deduzidas o *goodwill* das participações direta ou indireta não só em outras operadoras de planos de assistência à saúde e em entidades financeiras, de seguros, resseguros e de previdência privada aberta ou fechada sujeitas à supervisão de outros órgãos federais de supervisão econômica setorial; como em quaisquer outras entidades. Dessa forma, concluiu-se pela alteração do art. 9º da RN 451/20, bem como a inclusão de um período de transição pela inclusão do art. 16-A na RN 451/20.

A exclusão de investimentos em participações é justificada por dois motivos: (i) dupla contagem de capital e (ii) dificuldade de liquidez.

Para o primeiro motivo, lembra-se que, caso uma operadora possua o investimento permanente em outra empresa regulada, esse investimento será avaliado pelo método de equivalência patrimonial. Nessa hipótese, em resumo, isso fará com que parte do patrimônio líquido da investida será reconhecido como um ativo pela controladora, considerando o percentual de controle. Como resultado não desejado, nesse caso, ter-se-ia o mesmo ativo fazendo frente ao risco da controladora e da controlada. Ou seja, dupla contagem do mesmo ativo, em duas entidades reguladas, o que fragiliza a regulação de solvência.

O segundo motivo se justifica, primeiro, mediante o exposto acima: observa-se que tais saldos não são de fácil conversibilidade no caso de materialização de um risco.

Ademais, como já referido, o valor de *goodwill*, como ativo intangível, constitui exemplo patente de ativo que pode não ser realizável

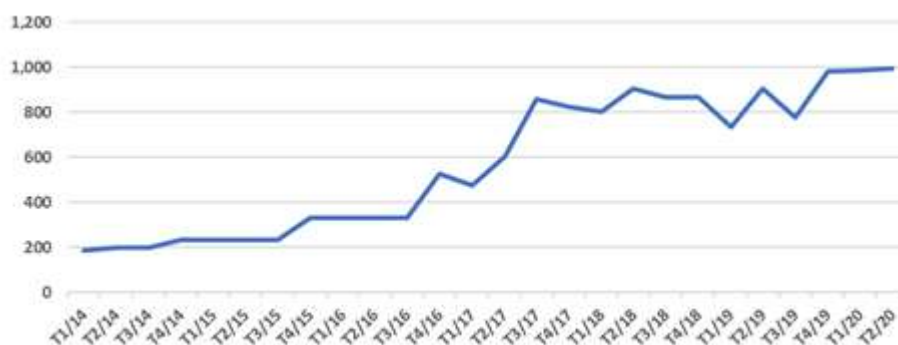


mesmo durante as condições normais de negócios e pode não ter valor significativo de mercado na liquidação.

Por fim, visando a boa prática regulatória, deve-se sempre que possível buscar menor complexidade nas definições vigentes. Logo, a evolução das normas há de observar a necessidade prática imposta, e a exclusão de tal saldo somente se torna mais relevante neste momento devido ao crescimento deste saldo agregado, trazendo, portanto, maior risco.

O montante deste tipo de crédito historicamente se demonstrava inexpressivo. Contudo, cresceu significativamente nas avaliações mais recentes, chamando a atenção da área técnica de acompanhamento especializada da GEAOP/GGAME/DIOPE/ANS. Ilustra-se abaixo o crescimento do saldo destes créditos:

Figura 2 – Histórico do saldo (em R\$ milhões) de goodwill em participações societárias em rede assistencial não hospitalar, rede hospitalar e demais instituições não reguladas



Fonte: DIOPS T1/2014 até T2/2020.

Mediante o exposto, em caso de aprovação da proposta, devem ser excluídos do saldo do PLA de cada operadora os montantes referentes ao *goodwill* das participações que não foram deduzidas na redação do art. 9º da RN 451/20 (isto é, as distintas das “participações diretas ou indiretas em outras operadoras de planos de assistência à saúde e em entidades financeiras, de seguros, resseguros e de previdência privada aberta ou fechada sujeitas à supervisão de outros órgãos federais de supervisão econômica setorial”).

Logo, dado o plano de contas padrão, devem ser desconsideradas diretamente as contas 132129013, 132129023, 132139013, 132139023, 132159013 e 132159023, referentes aos saldos de *goodwill* em participações societárias em rede assistencial não

hospitalar, rede hospitalar e demais instituições não reguladas. Como resultado deste estudo, primeiramente destaca-se que **somente nove operadoras possuem saldos nas respectivas contas**. Adicionalmente, para o segundo trimestre de 2020, têm-se após a análise dos valores de PLA, Capital Regulatório (CR), *goodwill* e PLA ajustado para as operadoras que possuem saldo nas contas listadas, os seguintes montantes totais:

Tabela 2 – Valores Totais de Referência de Operadoras que possuem saldo de Goodwill a serem excluídos do PLA

PLA	CR	<i>Goodwill</i> [3]	PLA Ajustado com a proposta (exclusão de 100% de respectivo montante)
12.345.936.498	6.351.586.346	996.195.760	11.349.740.738

Fonte: DIOPS e cálculo interno, T2/2020.

Como somente nove operadoras possuem saldo nas contas impactadas, entende-se que o impacto da medida é concentrado em uma parcela pequena do mercado. Das operadoras que possuem valores, **somente uma operadora ficaria desenquadrada da exigência de Capital Regulatório**, com a alteração proposta em plena implementação (i.e., exclusão de 100% do respectivo montante). *Contudo, destaca-se que o impacto para tal companhia seria menor ou bem próximo dos resultados líquidos apresentados pela operadora desde o início de 2019, novamente evidenciando o impacto reduzido e controlado da proposta do ajuste.*

Por fim, vale destacar que, embora somente uma operadora seja impactada diretamente pela proposta, a mesma possui um total expressivo de beneficiários do total do setor de saúde suplementar, segundo dados do SIB referente a julho/2020. Portanto, cabe ao regulador zelo a fim de proteger o interesse público, promovendo a adequação de capitais regulatórios aos riscos incorridos.

Mediante o exposto, propõe-se exclusão de saldo de *goodwill* referentes a entidades investidas não reguladas. Para isso bastaria alterar o art. 9º da RN 451, de 2020, para incluir essa dedução no PLA. Contudo, buscando permitir um período de adaptação, como historicamente ocorre em demais alterações normativas em temas prudenciais na ANS, é proposto uma regra de transição. Com isso, propõe-se as seguintes redações:

Art. 9º (...)

(...)

**VI – dedução do valor de *goodwill* das participações direta ou indiretas não contempladas no inciso I deste artigo.**

(....)

Art. 16-A. A aplicação da dedução prevista no inciso VI do art. 9º deverá ser feita de forma gradual e linear, ao longo de vinte e quatro meses, a partir de janeiro de 2021, para os valores de *goodwill* das participações diretas ou indiretas não contempladas no inciso I do Art. 9º e contabilizados até 31 de dezembro de 2020.

## **X. Impactos administrativos e operacionais**

### **X.1 Sistemas de Informação**

A nova dedução proposta para o cálculo de PLA não exigirá adaptações nas rotinas da ANS e das operadoras reguladas. Os dados envolvidos já constam do Documento de Informações Periódicas das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde – DIOPS, que as operadoras enviam trimestralmente à ANS.

**Não há dados que ainda não sejam informados periodicamente pelas operadoras e que serão necessários ao novo cálculo.**

### **X.2 Impacto operacional**

A implementação da nova dedução de PLA implica a adaptação de processos internos da DIOPE. Para o acompanhamento econômico-financeiro, será preciso fazer alterações em planilhas usualmente consultadas pelos analistas a fim de que reflitam as exigências estabelecidas no novo normativo. É preciso que os analistas, ademais, apropriem-se não apenas do disposto no novo normativo, mas também das mudanças que representa. Não há impacto para outras áreas da ANS. Processos de fiscalização não serão afetados. Os impactos nos sistemas de informação foram relatados acima.

## **XI. Estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento**

A dedução de PLA proposta segue preceitos internacionais e domésticos, em especial os princípios nucleares do IAIS e as normas aplicáveis à Susep.

Eventuais dificuldades do setor com a familiarização da nova dedução de valores de *goodwill* do PLA serão mitigadas com a elaboração de material de apoio.

O monitoramento da implementação será feito no âmbito do monitoramento econômico-financeiro, como afirmado acima. Serão necessárias adaptações nesse processo, que já estão sendo estudadas. Os processos de fiscalização não serão alterados.

## **XII. Conclusão**

Na saúde suplementar, as operadoras captam recursos, na forma de contraprestações pecuniárias, para a garantia de serviços de assistência à saúde. Como o ciclo é reverso, caso a operadora não administre corretamente os recursos captados, pode não ser capaz de prover a cobertura contratada quando o beneficiário necessitar. A fim de garantir a adoção de condutas prudentes na gestão, o regulador estabelece regras de conduta, que implicam a manutenção de ativos e capital para garantia dos riscos previstos e das oscilações não previstas. A estimação correta do PLA, zelando-se pela qualidade e adequação dos recursos, é vertente vital para um regime de solvência. Deve-se averiguar, entre outros, a capacidade de realização do valor registrado contabilmente, fazendo-se os expurgos adequados de valores de ativos de difícil realização.

Nesta nota, discutiram-se alternativas para aprimorar a fórmula de cálculo do PLA, em especial com incorporação de nova hipótese de dedução de valores de *goodwill* referentes a participações em entidades não reguladas, tais como entes prestadores de saúde. Três alternativas foram analisadas: i) não fazer nada ii) adotar uma metodologia substancialmente diferente das experiências internacionais e nacionais; e iii) adotar uma metodologia semelhante às experiências internacionais e nacionais.

A opção que apresentou maiores benefícios e menores custos regulatórios foi “adotar uma metodologia semelhante às experiências internacionais e nacionais”.