



PROCESSO Nº: 33910.040284/2020-15

NOTA TÉCNICA Nº 2/2021/DIOPE

Interessado: DIRETORIA DE NORMAS E HABILITAÇÃO DAS OPERADORAS (DIOPE)

ASSUNTO: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS - PROPOSTA DE NORMATIZAÇÃO DO CAPITAL DE RISCO REFERENTE AOS RISCOS OPERACIONAL E LEGAL

Prezado Senhor Diretor,

1. ASSUNTO

A proposta ora analisada é parte do projeto de implementação do capital baseado em riscos, no setor de saúde suplementar, que tem como objetivo alinhar-se à experiência internacional e às regras de capital vigentes nos setores segurador e bancário brasileiros, tornando a regulação de capital da saúde suplementar aderente aos riscos e peculiaridades das operadoras e, com isso, estimulá-las a melhor gerenciar seus riscos.

Em 2020, a ANS promulgou a RN 451, tornando obrigatória a adoção de capital regulatório baseado em risco a partir de 2023 (exceto as operadoras na modalidade de autogestão com patrocinadoras, para as quais se aplicará a nova regra a partir de final de 2024), contemplados cinco componentes principais: o risco de subscrição, o risco de crédito, o risco de mercado, o risco legal e o risco operacional. Baseando-se na experiência e nos conselhos de técnicos do setor bancário e segurador brasileiros, a nova RN de Capital propõe uma transição de regime de solvência segura e gradual.

Segura porque todos os passos foram e continuarão sendo amplamente discutidos com o setor. Além disso, o aperfeiçoamento normativo dos últimos anos da ANS criou condições para que as operadoras possam compartilhar seus riscos e, assim, minimizar o impacto das eventuais alterações na regulação; instituiu mecanismos para facilitar a saída dos agentes que não tenham condições de atuar no setor, de forma a reduzir-se o impacto dessas saídas nos beneficiários; ajustou as provisões obrigatórias do setor para que reflitam adequadamente as despesas esperadas; e estimulou o gerenciamento de riscos e orientam os administradores sobre o que são boas práticas. Nesse contexto, o novo contexto regulatório permite que a ANS implemente uma regulação prudencial baseada em riscos de forma efetiva.

Gradual porque esta proposta prevê a obrigatoriedade de mudança na forma como é determinado o capital regulatório apenas a partir de 2023. Além disso, foi regulamentado, primeiramente, o risco de subscrição, que usualmente representa a maior parcela de constituição de capital do setor de saúde suplementar. Os demais componentes do capital baseado em riscos serão incorporados ao modelo paulatinamente, segundo cronograma estabelecido na norma: I – para cálculo baseado no risco de crédito, até 31 de dezembro de 2020; II – para cálculo baseado nos riscos operacional e legal, até 30 de junho de 2021; e III - para cálculo baseado no risco de mercado até 31 de dezembro de 2022.” Dessa forma, as operadoras de planos de saúde terão a oportunidade de incorporarem um risco por vez nas suas rotinas atuariais e de gestão de riscos.

Nesse contexto, pretende-se apresentar o terceiro componente a ser incorporado no capital baseado em riscos estabelecidos na RN 451/20, definindo o modelo padrão para cálculo de capital baseado no risco operacional (incluindo o risco legal).

2. ANÁLISE DA PROPOSTA NORMATIVA

2.1. Justificativa e fundamentação do ato normativo

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.

O capital regulatório, que visa à garantia das oscilações não previstas nos fluxos financeiros das operadoras, historicamente foi estabelecido conforme o determinado na RN 209/09, sendo até a edição da RN 451/20, o maior entre o patrimônio líquido ajustado e a

margem de solvência. Esta é calculada com base apenas nas contraprestações ou eventos indenizáveis líquidos, utilizando-se percentual aferido para o ramo de seguros gerais. Como a fórmula de cálculo não foi feita considerando-se as especificidades do setor de saúde suplementar, é provável que haja operadoras para qual o capital exigido é demasiado e outras para as quais o capital exigido é insuficiente.

Nesse contexto, aperfeiçoar a regulação de solvência é importante para se evitar que, de um lado, seja exigida maior capitalização do que a necessária para garantia da solvência no nível determinado pelo regulador ou, do outro, a exigência não seja suficiente para reduzir o risco de insolvência ao nível estabelecido pelo regulador. Estimando-se o capital regulatório com base em dados do próprio setor e diferenciando-se as operadoras de acordo com características relevantes para cada risco, diminui-se a probabilidade de que as exigências regulatórias não sejam condizentes com o nível de risco incorrido por operadora. A aplicação da fórmula pode, ainda, estimular as operadoras a revisarem seus processos e verificarem quais fatores estão provocando maior exigência de capital.

Para atingir esses objetivos, faz-se necessário dar seguimento à estimação dos riscos que afetam o setor de saúde suplementar, quais sejam: mercado, legal e operacional. A RN 451/20, com as alterações da RN 461/20, já determinou os parâmetros do modelo padrão de riscos de subscrição e de crédito. No art. 16 da nova regra de capital, ficou estabelecido que os parâmetros para cálculo do capital baseado nos demais riscos deverão ser regulamentados pela ANS até 31 de dezembro de 2022. Conforme definido nesse dispositivo, depois da regulamentação dos riscos de subscrição e de crédito, os riscos operacional e legal não de ser disciplinados até 30 de junho de 2021.

A ANS tem competência legal para regular a matéria, estabelecida no inciso 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, de 2007, que foi revogado pela RN 209/09. A RN 451/20, revogou a RN 2009.

2.2. Escolha do instrumento normativo

Tendo em vista o objetivo de aperfeiçoar a regulação prudencial da ANS, dando seguimento à regulamentação do capital baseado em riscos, conforme cronograma estabelecido na Nova Regra de Capital, considera-se que a alteração da RN 451/20 para incorporar o componente relativo aos riscos operacional e legal é a forma mais eficiente e eficaz de alcançar os fins almejados.

2.3. Normas legais e infralegais relacionadas à matéria do ato proposto

Além da Lei 9.961/00, que, no inciso 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. 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, em função de fatores pré-determinados pela ANS atualmente para a parcela associada aos riscos de subscrição e de crédito. 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.

Esse novo regulamento possibilitará a transição gradual para um regime de solvência baseado em riscos e, a partir de 2023, altera a forma de determinação do capital regulatório, substituindo a margem de solvência pelo capital baseado em riscos. Para as autogestões que, até 3 de julho de 2007, eram dispensadas da constituição das garantias financeiras próprias por estarem classificadas na modalidade de autogestão patrocinadas junto à ANS, conforme normas vigentes à época, a adoção do capital baseado em riscos torna-se obrigatória a partir de janeiro de 2024.

A RN 443/19, dispõe sobre a adoção de práticas mínimas de governança corporativa, com ênfase em controles internos e gestão de riscos e está diretamente relacionada com a matéria do ato proposto. Mencionada RN pode ser considerada a implementação do pilar de requisitos qualitativos relacionados à solvência na saúde suplementar. Adicionalmente, operadoras que atendem a requisitos mínimos estipulados na Resolução (Anexo I-A da RN 443/19) poderão solicitar o uso de fatores reduzidos de capital de risco.

Também é importante notar que o correto dimensionamento das provisões técnicas é essencial para o cálculo do capital regulatório. Por essa razão, considera-se a RN 393/15, relacionada com a matéria do ato proposto.

Por fim, destaca-se a RN 452/20, que dispõe sobre o programa de acreditação das operadoras, prevê que operadoras acreditadas que igualmente atendam aos requisitos do Anexo I-A RN 443/2019 poderão pleitear o uso de fatores reduzidos de capital de risco.

2.4. Normas afetadas pela proposição

Propõe-se modificação na RN 451/20, para incluir a fórmula de cálculo para o capital baseado nos riscos operacional e legal. Além disso, daria seguimento ao cronograma estabelecido na nova Regra de Capital, em que os riscos operacional e legal são o terceiro e

quarto componentes a serem regulamentados, no prazo de até 30 de junho de 2021.

2.5. Quadro comparativo entre o texto atual e o proposto da minuta

De acordo com a Resolução Administrativa (RA) 49/12, quadro comparativo entre o texto atual e o texto proposto pela minuta deve ser apresentado quando se tratar de alteração ou revogação de norma. Por essa razão, o quadro 1 apresenta as alterações propostas na RN 451/20, bem como as justificativas para essas alterações.

Quadro 1 – Quadro Comparativo – RN 451, de 2020			
Dispositivo	Texto atual	Texto proposto	Justificativa para alteração
...
Art. 7º
§1º	Em relação aos riscos de subscrição e de crédito, devem ser utilizados os modelos padrão com dados da própria operadora e os fatores, regras de cálculo e estrutura de dependência conforme definido no Anexo II-A.	Em relação aos riscos de subscrição, de crédito, legal e operacional, devem ser utilizados os modelos padrão com dados da própria operadora e os fatores, regras de cálculo e estrutura de dependência conforme definido no Anexo II-A.	Inclusão dos riscos operacional e legal na definição do CBR.
§2º	Os riscos de mercado, legal e operacional, bem como a estrutura de dependência entre riscos, somente devem ser utilizados no cálculo do CBR quando seus procedimentos de cálculo estiverem regulamentados pela ANS, conforme cronograma estipulado no art. 16.	O risco de mercado somente deve ser utilizado no cálculo do CBR quando seu procedimento de cálculo estiver regulamentado pela ANS, conforme cronograma estipulado no art. 16.	A partir da publicação da RN disciplinando o risco de operacional (incluindo o risco legal), restará apenas o risco de mercado como pendente de regulamentação.
...
Anexo II-A
...
	<p>1. O capital de risco para as operadoras referente aos riscos de subscrição e crédito será constituído de acordo com a fórmula a seguir:</p> $CBR = \sqrt{CRS^2 + CRC^2 + CRS \times CRC}$ <p>Na qual:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CBR: é o capital baseado nos riscos de subscrição, de crédito, legal e operacional; - CRS: é o capital baseado no risco de subscrição, calculado conforme o Anexo III; e - CRC: é o capital baseado no risco de crédito, calculado conforme o Anexo III-A. 	<p>1. O capital de risco para as operadoras referente aos riscos de subscrição, de crédito, legal e operacional será constituído de acordo com a fórmula a seguir:</p> $CBR = \sqrt{CRS^2 + CRC^2 + CRS \times CRC} + CRO$ <p>Na qual:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CBR: é o capital baseado nos riscos de subscrição, de crédito, legal e operacional; - CRS: é o capital baseado no risco de subscrição, calculado conforme o Anexo III; - CRC: é o capital baseado no risco de crédito, calculado conforme o Anexo III-A; e - CRO: é o capital baseado no risco operacional, incluindo o risco legal, calculado conforme o Anexo III-B. 	Alteração da forma de apuração do CBR, agregando a parcela de risco operacional (incluindo o risco legal).

...
Anexo III-B		Modelo padrão de capital baseado no risco operacional, incluindo o risco legal (...)	Inclusão de Anexo que detalha o modelo padrão para a mensuração dos riscos operacional e legal.

Fonte: ANS.

Obs: A coluna “texto atual” já contempla as alterações previstas na RN 461/20 na RN 451/20, com vigência a partir de março de 2021.

2.6. Impacto nas despesas

Não há aumento de despesas previstos.

2.7. Dotação orçamentária

Não havendo aumento de despesas previstos, não é necessária dotação orçamentária relacionada à proposta.

2.8. Impacto em sistemas de informação no âmbito da ANS

Para o cálculo de uma parcela do capital baseado nos riscos operacional e legal são usados todos dados já disponíveis no DIOPS. Não necessitará ser criado quadro auxiliar no DIOPS, portanto.

2.9. Urgência para publicação

O prazo normativo previsto na RN 451/20 é que o modelo de cálculo de capital para os riscos operacional e legal seja normatizado até 30/06/21.

2.10. Documentos afetos à proposta

Além desta exposição de motivos, consta do processo 33910.040284/2020-15 os seguintes documentos:

- Sumário Executivo (vide SEI 19188124);
- Relatório Técnico Inicial contendo estudo a partir do qual foi definida a fórmula padrão para o cálculo do capital baseado nos riscos operacional e legal (vide SEI 19559100);
- Relatório de Respostas às Sugestões apresentadas por representantes do mercado regulado (vide SEI 19560236); e
- Análise de impacto regulatório da proposta (vide SEI 19561221).

Destaca-se, ainda, que são afetos à proposta de alteração normativa os documentos constantes no processo 33902.632854/2012-97 que detalham o histórico do debate acerca da proposta de uso do Capital Baseado em Risco. Por fim, relacionam-se os processos 33910.009935/2018-85 e 33910.005506/2020-53, relativos, respectivamente, a adoção do CBR e regulamentação do risco de subscrição, que resultou na edição da RN 451/20; e a regulamentação do risco de crédito, que resultou na edição da RN 461/20.

3. CONCLUSÃO

Nesta exposição de motivos apresentaram-se as razões para a proposição de novo normativo, as bases legais da proposta e seus impactos administrativos. A Análise de Impacto Regulatório foi realizada no documento SEI 19561221. Além do material constante neste processo, nos processos 33902.632854/2012-97, referente aos trabalhos do Grupo Técnico de Solvência, de 2013, e da Comissão Permanente de Solvência, estão todos os documentos relevantes para que se conheça as amplas discussões travadas sobre o assunto na ANS, um pouco da experiência internacional e de órgãos supervisores no Brasil. Por fim, relacionam-se os

processos 33910.009935/2018-85 e 33910.005506/2020-53, relativos, respectivamente, a adoção do CBR e regulamentação do risco de subscrição, e disciplina do risco de crédito.

OBS.: Atenção - Antes de assinar verifique se possui autoridade no Regimento interno da ANS para assinar este tipo de documento.



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Barata Duarte, Assessor(a)**, em 18/01/2021, às 17:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Tatiana de Campos Aranovich, Assessor(a)**, em 18/01/2021, às 17:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Washington Oliveira Alves, Gerente-Geral de Acompanhamento Econômico-Financeiro das Operadoras e Mercado (substituto)**, em 18/01/2021, às 17:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Joao Carlos Alves da Silva Junior, Diretor(a)-Adjunto(a) da DIOPE (substituto)**, em 18/01/2021, às 18:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://www.ans.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **19561444** e o código CRC **81457122**.