



PARECER SEI Nº 3998/2021/ME

Assunto: contribuição à Consulta Pública da Agência Nacional de Saúde Suplementar nº 83, de 27 de janeiro de 2021, relativa a proposta de alteração de Resolução Normativa para definir parâmetros quanto aos riscos operacional e legal no cálculo do capital regulatório e incluir dedução ao patrimônio líquido ajustado referente a parcela de *goodwill*.

Processo SEI nº 10099.100059/2021-41

1 INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Consulta Pública (CP) apresentada pela Diretoria de Normas e Habilitação das Operadoras (DIOPE), da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), para colher críticas e sugestões acerca de proposta de Resolução Normativa (RN) que altera a RN nº 451, de 6 de março de 2020, que dispõe sobre critérios para definição do capital regulatório das operadoras de planos de assistência à saúde e administradoras de benefícios, para estabelecer parâmetros para o acréscimo dos riscos operacional e legal à regra de capital baseado em riscos (CBR), assim como incluir dedução adicional para determinação do patrimônio líquido ajustado (PLA) referente a parcela de *goodwill*^[1]. O prazo para envio de manifestações se encerra em 21 de março próximo.

2. As contribuições desta Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE), da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, se restringem às competências previstas nas Leis nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e nº 13.848, de 25 de junho de 2019, assim como nos Decretos nº 9.745, de 08 de abril de 2019, e nº 10.411, de 30 de junho de 2020, no que tange à promoção da concorrência e análise de impacto regulatório, com o propósito de colaborar com o aprimoramento do arcabouço legal aplicado a diferentes setores da economia e com a melhoria do ambiente de negócios.

2 ANÁLISE

2.1 JUSTIFICATIVA PARA A REGULAÇÃO PROPOSTA

3. Conforme enunciado, a proposta de alteração da RN ANS nº 451/2020 (SEI nº 13357881 e nº 13358386) cuida de dois objetivos: i. regulamentar os parâmetros referentes aos riscos operacional e legal para complementar a regra de CBR do setor de saúde suplementar (objetivo 1); e ii. estabelecer ajuste adicional ao cálculo do patrimônio líquido dos regulados, para excluir parcela de *goodwill* (objetivo 2).

2.1.1 *Objetivo 1: Regulamentação dos riscos operacional e legal*

4. Quanto ao objetivo 1, expõe a ANS que a proposta:

“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”.

5. Esse movimento iniciou-se em 2010 e culminou com a edição da RN nº 451/2020, que determinou a adoção do regime de CBR como um dos parâmetros de cálculo do capital regulatório, em substituição ao de margem de solvência[2]. Tal regime, conforme o inciso III, art. 2º, da norma é formado por cinco componentes: i. risco de subscrição, ii. risco de crédito, iii. risco de mercado, iv. risco legal e v. risco operacional[3].

6. De acordo com o art. 13 da norma, a apuração do CBR para as operadoras de planos de assistência à saúde se torna obrigatória a partir do início de 2023[4]. Outrossim, o art. 14 previu a possibilidade de adoção antecipada deste regime, tendo sido inicialmente regulamentado o modelo padrão para o risco de subscrição, conforme o §1º do art. 7º, que, segundo a ANS, “usualmente representa a maior parcela de constituição de capital do setor de saúde suplementar”.

7. Para a regulamentação dos demais componentes de risco, o art. 16 estabeleceu o seguinte cronograma: i. risco de crédito, até 31 de dezembro de 2020; ii. riscos operacional e legal, até 30 de junho de 2021; e iii. risco de mercado, até 31 de dezembro de 2022. O modelo padrão referente ao risco de crédito foi incorporado por meio de alteração trazida pela RN nº 461/2020. A implementação do item ii é, portanto, objeto da minuta de RN ora em análise.

8. Nesse sentido, propõe-se a alteração dos §§ 1º e 2º do art. 7º da RN nº 451/2020, para inclusão dos riscos operacional e legal na definição do capital baseado em riscos, conforme tabela abaixo:

RN nº 451/2020	Proposta
Art. 7º O CBR deve ser apurado mensalmente.	
§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.	§1º 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.
§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.	§2º 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.

9. Adicionalmente, no item 1 do Anexo II-A, acrescenta-se parcela de risco operacional, composta pelo risco legal, na fórmula de cálculo do CBR, expressa da seguinte forma:

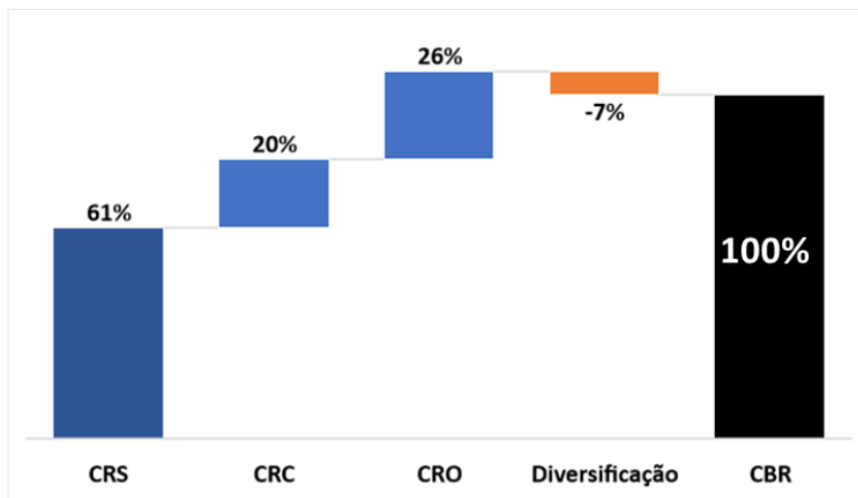
$$CBR = \sqrt{CRS^2 + CRC^2 + CRS \times CRC} + CRO$$

Na qual:

- 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” (NR)

10. Finalmente, acrescenta-se o Anexo III-B para inclusão do modelo padrão de mensuração dos riscos operacional e legal. Os modelos padrão que estabelecem os fatores, regras de cálculo e estruturas de dependência e que compõem a RN ANS nº 451/2020 devem ser empregados com os dados de cada operadora. Em termos agregados para todo o mercado, a ANS estima que o risco operacional, incluindo o risco legal, represente cerca de 26% do CBR:

Figura 3 – Representatividade dos valores de capitais de risco



Fonte: DIOPS e estudos próprios (setembro/2020)

Fonte: ANS (SEI nº 13357951)

2.1.2 2.1.2. Objetivo 2: Exclusão de parcela de goodwill

11. Quanto ao objetivo 2, afirma a ANS que a proposta “visa a aperfeiçoar a norma de solvência da ANS, a qual se alinha à experiência internacional e às regras de capital vigentes nos setores segurados brasileiros”.

12. O art. 10 da RN ANS nº 451/2020 estabelece que as operadoras devem manter a todo momento PLA igual ou superior ao capital regulatório, sob pena de sanções administrativas. Por sua vez, nos termos dos arts. 11, 13 e 14 da norma, o capital regulatório corresponde ao maior valor entre o capital base, parâmetro fixo, e a margem de solvência, parâmetro variável admitido até 2022, ou o CBR, parâmetro variável obrigatório a partir de 2023, podendo sua aplicação ser antecipada, a critério da operadora.

13. Para fins do cálculo do PLA, o art. 9º da RN nº 451/2020 regulamenta a dedução dos seguintes efeitos econômicos: i. 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. créditos tributários decorrentes de prejuízos fiscais de imposto de renda e bases negativas de contribuição social; iii. despesas diferidas; iv. despesas antecipadas; e v. ativo não circulante intangível.

14. Nesse sentido, a proposta consiste na inclusão de inciso no art. 9º da RN nº 451/2020 para fins de regulamentar a dedução de valores de *goodwill* referentes a participações em instituições não reguladas – rede assistencial não hospitalar, rede hospitalar, etc., distintas das já previstas no inciso I, *i.e.*, “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”. Adicionalmente, propõe-se a inclusão do art. 16-A para fins de estabelecimento de um período de transição de 19 meses, a contar de junho de 2021.

2.2 AVALIAÇÃO DO IMPACTO REGULATÓRIO

15. Esta SEAE avaliou o material conexo à CP ANS nº 83/2021 a partir das diretrizes e

recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)^[5] e da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR)^[6], que buscam aprimorar a qualidade regulatória e o processo de decisão governamental.

16. A ANS apresentou duas análises de impacto regulatório (AIR) em vista dos objetivos de regulamentação dos riscos operacional e legal no cálculo do CBR (SEI nº 13357689) e de dedução de parcela de *goodwill* do PLA (SEI nº 13357736). Essas AIR identificaram o problema e os atores impactados, apontaram a fundamentação legal e os objetivos para a intervenção, mapearam as alternativas de ação possíveis e compararam seus impactos, levantaram as experiências nacional e internacional aplicáveis, traçaram a estratégia de implementação da alternativa eleita e também consideraram opiniões recebidas durante o processo.

17. **Nota-se que, em se tratando de assuntos correlacionados e de alterações propostas ao mesmo ato normativo, a apresentação de uma única AIR teria sido mais eficiente, tanto no que tange à compreensão do que se pretende alterar e dos seus motivos, quanto à redução do volume de informações repetidas em ambas as análises.**

18. Cumpre observar que a adoção do CBR como parâmetro para definição do capital regulatório das operadoras de planos de assistência à saúde, em substituição à margem de solvência, assim como a regulamentação dos riscos de sinistro e de crédito, foram objeto das CP ANS nº 73, de 25 de fevereiro de 2019, e nº 77, de 23 de março de 2020, quando da edição das RN nº 451/2020 e nº 461/2020, nas quais esta SEAE contribuiu, respectivamente, por meio dos pareceres nº 43/2019/COGIS/SUCIS/SEAE/SEPEC-ME (SEI nº 2078755) e nº 8720/2020/ME (SEI nº 8353664). Nesse sentido, a presente avaliação se restringe tão somente às alterações trazidas pela minuta de RN em análise.

2.2.1 *Identificação do problema*

19. A identificação clara e precisa do problema a ser enfrentado pela regulação contribui para o desenvolvimento de soluções. Por si só, delimita as respostas mais adequadas, tornando-se o primeiro elemento de análise para adequação e oportunidade da regulação. Esta etapa deve ser acompanhada, sempre que possível, de documentos que detalhem a procedência da preocupação e que explicitem a origem e a plausibilidade dos dados ou informações que ancoram os remédios propostos.

20. Ambas as AIR apresentadas se apoiam na necessidade de adequação da regra de capital e dos ajustes econômicos aplicados ao patrimônio líquido ou social no setor de saúde suplementar com vistas a explicitar o problema:

“(…) 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.”

21. Assim, conclui a ANS que, se os gestores das operadoras não adotarem condutas prudentes na administração de riscos e na manutenção de ativos conversíveis suficientes, “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”, considerando ainda que “prestadores de serviços de saúde podem não receber os valores devidos por serviços já prestados”.

22. Ademais, aponta a Agência, a insolvência e saída abrupta do mercado de uma operadora pode levar a externalidades negativas, traduzindo-se em perda de confiança no setor, além de sobrecarga às operadoras remanescentes, compelidas a aceitar beneficiários sem o cumprimento dos períodos de carência e de coberturas temporariamente parciais.

23. Esta SEAE considera que, **quanto ao cálculo do CBR** (objetivo 1), o problema apontado

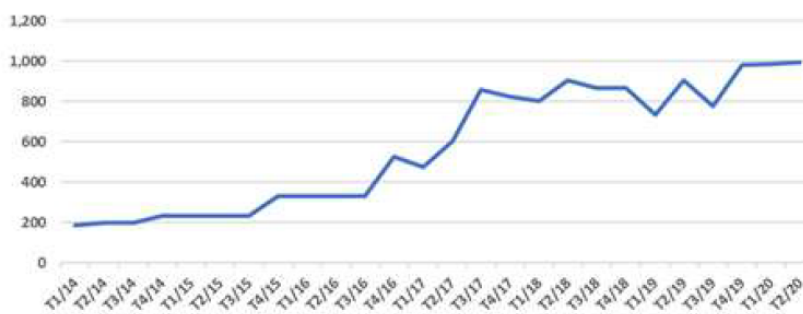
já é em grande parte sanado pela RN ANS nº 451/2020, de forma que a alteração proposta na minuta de RN em análise, destinada a regulamentar os riscos operacional e legal, integra e constitui ação complementar à norma em vigor. Portanto, **a formulação do problema revela-se incompleta, pois carece de especificidade.**

24. Tendo em vista as informações apresentadas na AIR, smj, **estima-se que a questão esteja mais relacionada à falta de dados suficientes para apuração dos riscos operacional e legal mais condizentes com o setor de saúde suplementar brasileiro**, de forma a não subdimensionar o capital regulatório necessário para contrabalançar despesas não esperadas e reduzir a probabilidade de insolvência, sem ao mesmo tempo onerar em demasia as operadoras, criando-se desnecessariamente barreiras à entrada e desestimulando a concorrência nesse mercado.

25. **Quanto ao cálculo do PLA**, nota-se que **a definição do problema também é generalista** uma vez que considera a questão de aperfeiçoamento do ajuste ao patrimônio líquido ou social das operadoras como um todo, **sem apresentar clareza e elementos suficientes para fundamentar a inclusão de parcela de goodwill no rol de efeitos econômicos regulados.**

26. Com base no exposto nas demais seções da AIR, pode-se considerar que **o problema seria melhor qualificado pelo fato dos ajustes econômicos relacionados na norma não refletirem todas as hipóteses de dedução previstas nas melhores práticas nacionais e internacionais**, tendo ainda sido observado, mais recentemente, crescimento significativo de ativos de *goodwill* nas participações societárias em instituições não reguladas, conforme demonstra o gráfico abaixo:

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.

Fonte: ANS (SEI nº 13357736)

27. Portanto, infere-se que o inciso I, art. 9º, da RN ANS nº 451/2020, não abarca adequadamente todas as hipóteses de *goodwill*, devendo o dispositivo ser complementado no que tange à participação societária em entidades não reguladas, para evitar o cômputo de valores não facilmente realizáveis ou em duplicidade.

2.2.2 Base legal

28. O processo regulatório deve ser estruturado de forma que todas as decisões estejam legalmente amparadas. Além disso, é importante informar à sociedade sobre eventuais alterações ou revogações de outras normas, bem como sobre a necessidade de futura regulação em decorrência da adoção da norma posta em consulta.

29. Com relação à base legal informada nas AIR [7], esta SEAE constata que **não há referência nas AIR quanto à competência prevista no inciso XXIX, art. 4º, da Lei nº 9.961/2000**, para “fiscalizar o cumprimento das disposições da Lei nº 9.656/1998, e de sua regulamentação”, **assim como no parágrafo único, art. 2º, do Anexo do Decreto nº 10.236, de 11 de fevereiro de 2020:**

“Art. 2º Compete ao Consu [Conselho de Saúde Suplementar]:
(...)”

IV - estabelecer diretrizes gerais para implementação no setor de saúde suplementar sobre:

a) aspectos econômico-financeiros;

(...)

c) parâmetros relacionados ao capital e ao patrimônio líquido mínimos, e, quando se tratar de sociedade anônima, às suas formas de subscrição e de realização;

(...)

Parágrafo único. A ANS regulamentará, no âmbito de suas competências, as matérias de que trata o IV do caput.”.

30. A SEAE entende que, **à exceção do observado no parágrafo anterior, a base legal da regulação foi devidamente identificada, tendo sido corretamente assinaladas as alterações efetuadas à RN nº 451/2020.**

2.2.3 *Efeitos sobre a sociedade, custos e benefícios*

31. A distribuição dos custos e dos benefícios entre os diversos atores deve ser transparente, até mesmo em função de os custos da regulação, de um modo geral, não recaírem sobre o segmento social beneficiário da medida. Nesse contexto, a regulação poderá carrear efeitos desproporcionais sobre grupos específicos.

32. Ao mesmo tempo, a estimação dos custos e dos benefícios da ação governamental e das alternativas viáveis é condição necessária para a aferição da eficiência da regulação proposta, calcada nos menores custos associados aos maiores benefícios. Nas hipóteses em que o custo da coleta de dados quantitativos for elevado ou quando não houver consenso em como valorar os benefícios, a sugestão é que o regulador proceda a uma avaliação qualitativa que demonstre a possibilidade de os benefícios da proposta superarem os custos envolvidos.

33. Esta SEAE avalia que a **Agência discriminou adequadamente os atores afetados com a proposta de alteração da RN nº 451/2020, definindo-os como sendo** i. beneficiários dos planos de assistência à saúde (consumidores); ii. prestadores de serviços de saúde; iii. a própria Agência; e iv. operadoras.

34. Porém, esta SEAE ressalta que, em certo grau, à exceção de alguns efeitos quantitativos para as operadoras, a **ANS não estimou a totalidade dos custos e benefícios monetizáveis associados à alteração da norma para os atores identificados**, resumindo-se a afirmar que:

- Beneficiários de planos: principais prejudicados na ausência de regras de solvência adequadas (acesso dificultado, interrupção de tratamento e portabilidade limitada);
- Prestadores de serviços de saúde: a redução da insolvência permite manter a demanda por seus serviços e garantir o recebimento de valores devidos;
- ANS: o benefício relaciona-se à maior eficiência do monitoramento econômico-financeiro. Não há previsão de dados adicionais, porém as medidas exigem adaptação de processos internos e apropriação dos analistas quanto ao cálculo do capital e da parcela de *goodwill*;
- Operadoras: quando as medidas preventivas são excessivamente rígidas e exigências de capital elevado reduz o retorno esperado, há redução de investimentos e aumento das barreiras de entrada. Além de adequar as exigências, a proposta também permitiria estabelecer um patamar mínimo de qualidade financeira a todos os agentes do mercado, permitindo que a concorrência se estabeleça mais nas diferenças entre preços e níveis de qualidade da assistência prestada e menos em vantagens competitivas como reputação e marca, nesse sentido reduzindo barreiras à entrada e favorecendo operadoras de menor porte. Outro efeito positivo seria a melhoria da gestão de riscos, em função dos incentivos para reduzirem o capital regulatório e PLA necessários. Por outro lado, haveria custos administrativos e operacionais para adaptação de processos internos e

capacitação de pessoas.

- No caso específico da inclusão dos riscos operacional e legal (objetivo 1): apenas 5,5% das operadoras teriam a soma do CBR provisório superior aos parâmetros definidos pela margem de solvência, o que representa 2% do mercado quando o número de operadoras é ponderado pelo total de beneficiários, ao passo que para 85% das operadoras o valor acumulado de CBR representaria menos de 75% desse valor. Portanto, embora o risco de mercado ainda não tenha sido incluído na regra de CBR, não haveria adversidade significativa para os agentes regulados.
- Para a dedução de parcela adicional de *goodwill* do PLA (objetivo 2): seriam afetadas nove operadoras, sendo que apenas uma delas ficaria enquadrada fora da exigência de capital regulatório. Portanto, não haveria impacto econômico-financeiro adverso significativo.

35. Entende-se que caso se mostre inviável o desenvolvimento de modelização para levantar os custos e benefícios correspondentes ao conjunto de atores envolvidos, **recomenda-se, no que tange ao levantamento dos encargos administrativos, o uso da Calculadora de Onerosidade Regulatória (CalReg)**, disponível no site do Ministério da Economia^[8]. Tal ferramenta visa, além de ampliar a transparência quanto aos custos regulatórios e reduzir o fardo regulatório brasileiro, a disseminar o uso de métodos quantitativos para o cálculo de impacto regulatório.

2.2.4 Opções à regulação

36. A opção regulatória deve ser cotejada face às alternativas capazes de promover a solução do problema, devendo-se, quando plausível, considerar como alternativa à regulação a própria possibilidade de não regular.

37. Para a regulamentação dos riscos operacional e legal (objetivo 1) no CBR, a ANS considerou as seguintes alternativas:

1. Não fazer nada e manter a regulação vigente;
2. Adotar uma metodologia substancialmente diferente das experiências internacionais;
3. Adotar uma metodologia igual às experiências internacionais; e
4. Adotar uma metodologia semelhante às experiências internacionais, com adaptações para o setor de saúde suplementar brasileiro – **Alternativa eleita.**

38. A Alternativa 1 foi descartada logo de início pela ANS por contradizer determinação do inciso II, art. 16, da RN nº 451/2020. Para construção da Alternativa 2, a Agência avalia que com base em amostra de operadoras atuantes no mercado brasileiro, “inexistem dados suficientes e robustos para estimação do capital localmente”. Embora considere que este seria um modelo mais adaptado ao caso concreto, implicaria em gasto excessivo de recursos, inclusive por demandar novas soluções de monitoramento.

39. Para a Alternativa 3, foi realizado estudo de *benchmarking*, considerando-se práticas preconizadas pelos acordos da Basileia (adotadas pelo Banco Central); pela Associação Internacional dos Supervisores de Seguros (IAIS), em fase de convergência para a diretiva europeia; pela Comunidade Europeia (adaptada pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP); pela Associação Nacional dos Comissários de Seguros dos EUA (NAIC); e pela Comissão Reguladora de Bancos e Seguros da China (CBRIC); além dos modelos em voga em Bermuda, Canadá, Japão, Austrália e Singapura. Destaca a Agência que o modelo europeu (“Solvência II”) constitui o principal arcabouço mundial sendo o mais apropriado para o setor de saúde suplementar brasileiro. No entanto, aponta limitações e necessidade de adaptações.

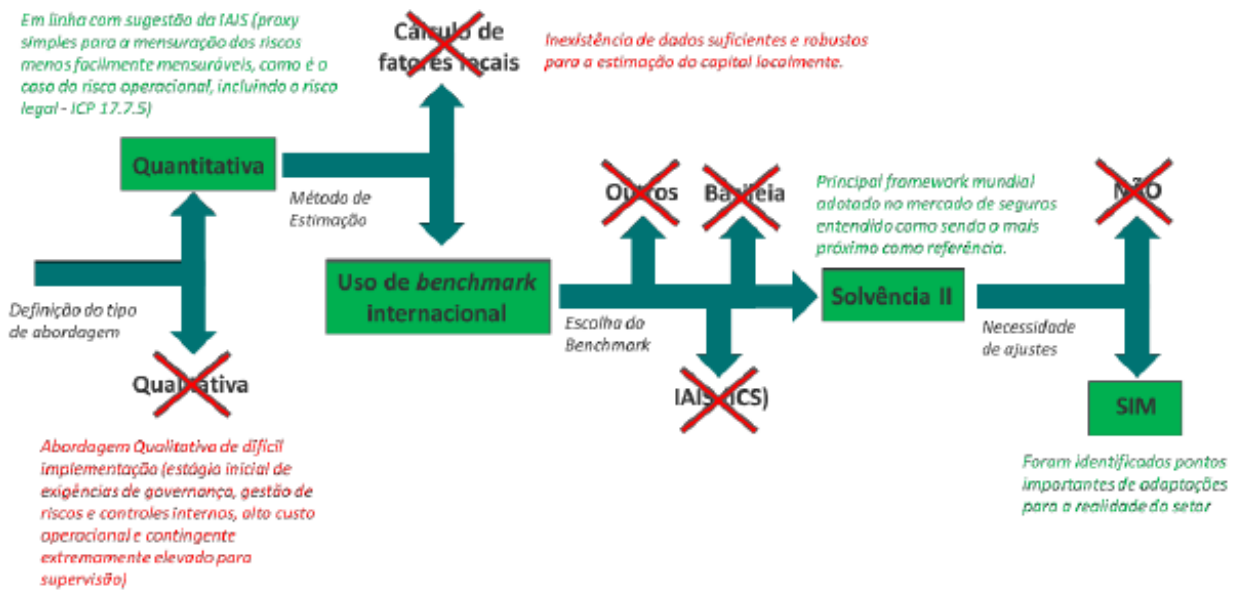
40. Nesse contexto, optou-se pela Alternativa 4, por meio da qual foram aplicados ajustes ao “Solvência II”, com base em outros modelos e nos dados de mercado coletados pela ANS. A Agência aponta que esta constitui a “abordagem mais simplificada e de menor custo para as operadoras, sem imposição de uso de dados adicionais aos já disponíveis, sem necessidade de contratação de auditoria

para a validação de dados”. E acrescenta, “a situação favorece, em especial, operadoras de pequeno porte, não se impondo distorções concorrenciais”.

41. Verifica-se que as alternativas foram devidamente apresentadas, assim como um comparativo qualitativo de suas vantagens e desvantagens e dos motivos que levaram à escolha final. Esta SEAE cumprimenta a Agência pelo esforço e pela abrangência e qualidade do estudo elaborado

42. Cumpre, no entanto, observar que as alternativas consideradas não constituem na realidade opções mutuamente exclusivas, de forma que a construção da solução foi definida diante de (im)possibilidades e não de escolhas, conforme “jornada” que a própria AIR ilustra:

Figura 1 – Modelo Proposto – Escolha Regulatória



Fonte: Elaboração própria.

Fonte: ANS (SEI nº 13357689)

43. Embora seja em geral recomendado que se considere a opção de não fazer nada como alternativa à regulação, como a própria ANS constatou, no caso concreto, trata-se de uma opção inviável, de forma que não há utilidade em se considerar a Alternativa 1 na análise.

44. Além disso, a Alternativa 2 tampouco é factível, visto que não faz sentido “adotar uma metodologia substancialmente diferente das experiências internacionais”, pois seria irresponsável e ineficiente, com todos os custos e riscos que esta opção engendra, em especial, diante da falta de experiência desse tipo de regulação no setor de saúde suplementar brasileiro e do conhecimento acumulado em outros países.

45. Nesse sentido, com base no caso concreto, o benchmarking das práticas nacional e internacional para avaliação do que melhor atende o contexto específico constitui um caminho lógico, e não alternativo como aponta a Alternativa 3. Assim, as opções seriam consequência desse estudo, e.g., adotar o modelo utilizado na jurisdição/associação X, em contraposição ao modelo Y, ou ainda a um modelo híbrido.

46. Mais adiante, a adaptação do modelo de referência ao contexto específico, Alternativa 4, decorre na verdade desse estudo, sabendo-se, portanto, a priori que será a alternativa eleita. A questão, de fato, repousa em como fazer a adaptação, ou seja, nos fatores alternativos a considerar na adaptação do modelo.

47. Finalmente, **embora conste no esquema acima, mas não levantado como passo alternativo na AIR, está a comparação de opções de abordagem, i.e., quantitativa ou qualitativa.**

48. Para exclusão da parcela de *goodwill* do PLA (objetivo 2), a ANS elenca as seguintes alternativas:

1. Não fazer nada e manter a regulação vigente;
2. Adotar uma metodologia substancialmente diferente das experiências internacionais e nacionais;
3. Adotar uma metodologia semelhante às experiências internacionais e nacionais – **Alternativa eleita**[\[9\]](#).

49. Com base no material conexo à CP, esta SEAE avalia que **as alternativas 2 e 3 não foram suficientemente detalhadas. Também não foi apresentada análise comparativa, quantitativa ou qualitativa, que motivasse a escolha de uma alternativa em detrimento das demais. De fato, da forma como foram concebidas as alternativas regulatórias, leva-se a crer que a Alternativa 3 já havia sido *a priori* eleita, o que frustra o objetivo deste exercício.**

50. Nota-se que **a formulação das Alternativas 2 e 3 é pouco específica.** A escolha resume-se na verdade à opção de não fazer nada, cujos custos seriam o de sobrestimar o PLA, o que poderia levar ao risco de insolvência, e à opção de alterar a norma para incluir no cálculo dedução de parcela de *goodwill*. **A experiência internacional e nacional é mencionada na AIR de forma superficial, restando meramente descritiva, sem considerar a fundo as metodologias *per se*, suas vantagens e desvantagens, sua aplicação ao caso concreto, nem detalhar como o modelo escolhido seria de fato formulado para fins de cálculo do valor a deduzir.**

2.2.5 *Estratégia de implementação*

51. A estratégia de implementação deve buscar simplicidade, clareza e imposição dos menores custos possíveis. Como parte fundamental do ciclo regulatório, deve indicar a forma como será feita a gestão de riscos, o monitoramento da ação escolhida, além da necessidade e periodicidade de revisão.

52. Para o objetivo 1, a AIR informa que será elaborado material de apoio, a exemplo da planilha para simulação de cálculo anexa à CP, que especifica as informações necessárias e respectivas fontes. Adicionalmente, para fins de monitoramento, foi preparado projeto de capacitação dos servidores da DIOPE referente à metodologia de cálculo e acompanhamento econômico-financeiro.

53. Adicionalmente, a ANS esclarece que a proposta foi exposta a representantes do setor regulado, tendo sido avaliadas as contribuições e considerações enviadas pelas operadoras até 15 de janeiro último.

54. Esta SEAE avalia que **a ANS apresentou proposta de implementação adequada para auxiliar os agentes regulados e capacitar adequadamente os analistas para fins de monitoramento. Outrossim, não há no material informado previsão de revisão da medida.**

55. Para o objetivo 2, a AIR prevê que “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”. Adicionalmente, informa que o monitoramento se dará por meio do acompanhamento econômico-financeiro e que as adaptações necessárias estão sendo estudadas. Finalmente, como relatado, foi previsto um período de transição de 19 meses.

56. Neste caso, a SEAE pondera que **a estratégia de implementação se apresenta difusa e, aparentemente, em estágio incipiente de elaboração. Não há clareza sobre o que significa a aplicação “gradual e linear” da dedução durante o período de transição e do porquê foram previstos 19 meses para a sua aplicação. Ao mesmo tempo, não consta informação referente à revisão da medida proposta.**

57. No intuito de avaliar eventuais impactos concorrenciais das normas propostas, esta SEAE, em regra, aplica metodologia desenvolvida pela OCDE[10], com base num conjunto de questões a serem verificadas, considerando-se quatro possíveis efeitos:

1. Limitação no número ou variedade de fornecedores, provável, caso a política proposta:

- Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; e,
- Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

2. Limitação da concorrência entre empresas, provável, caso a política proposta:

- Limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;
- Limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;
- Fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; e,
- Aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).

3. Redução do incentivo para as empresas competirem, provável, caso a política proposta:

- Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
- Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; e,
- Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência.

4. Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável, caso a política proposta:

- Limitar a capacidade dos consumidores para escolha do fornecedor;
- Reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; e,
- Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

58. No caso concreto, vis-à-vis o *status quo*, a proposta de alteração da RN ANS nº 154/2020, ao tornar o cálculo do CBR mais específico e condizente com o risco efetivo do setor de saúde suplementar brasileiro e, conseqüentemente, diminuir as exigências de capital para um número expressivo de operadoras, tem o condão de trazer **redução aos custos de entrada no mercado**, de forma a atenuar o efeito 1 acima indicado.

59. Quanto à inclusão de parcela de *goodwill* no cálculo do PLA, a medida tende a estabelecer **simetria no tratamento dado a participações de operadoras** em entidades reguladas e não reguladas, de forma a reduzir possíveis distorções à concorrência.

60. Adicionalmente, a redução do risco de insolvência **traz externalidades positivas** para beneficiários de planos, prestadores de serviços, operadoras e a própria Agência, tendo em vista o aumento da eficiência regulatória. A **redução da assimetria de informações** no que tange à sustentabilidade financeira das operadoras, diminui o poder de marca no mercado, sendo assim favorável à participação das empresas de pequeno porte.

61. Ademais, cumpre destacar que a redução dessa assimetria **permite que consumidores façam escolhas mais condizentes com suas necessidades**, a partir dos preços, da cobertura e da qualidade de serviços ofertados, o que vai de encontro ao efeito 4, acima elencado.

62. Por fim, **as alterações respeitam um período de transição e não requerem apresentação de informações adicionais** por parte dos agentes regulados, o que **diminui possíveis distorções relativas a capacidade e custos requeridos para operadoras de diferentes portes**.

2.4 MELHORIA REGULATÓRIA E REDUÇÃO DOS CUSTOS DE NEGÓCIOS

63. Em matéria de melhoria regulatória e redução dos custos de negócios, a Instrução Normativa SEAE nº 111, de 5 de novembro de 2020, prevê a análise de cinco quesitos, com foco na redução da onerosidade regulatória:

1. Obrigações regulatórias:

- A obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos;
- A onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes;
- Deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.

2. Requerimentos técnicos:

- A exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto delimitar a concorrência;
- O requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global;
- O requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro;
- O requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.

3. Restrições e proibições:

- A regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico;
- A regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes;
- A regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.

4. Licenciamento:

- A regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos;
- A onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial;
- O licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos

competitivo que seus concorrentes estrangeiros.

5. Complexidade normativa:

- A regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor;
- A regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo os de origem estrangeira.

64. A CP ANS nº 83/2021 enquadra-se no quesito “obrigações regulatórias”, visto que estabelece parâmetros relativos a regras de capital e de solvência a operadoras de planos de assistência à saúde e administradoras de benefícios. Nesse sentido, toma-se por base a metodologia relacionada ao quesito I do Anexo I, da IN SEAE nº 111/2020, a partir de análise das questões que se seguem:

1.01 Os custos para as empresas em consequência da obrigação regulatória são quantificados, e comparados com eventuais benefícios, de modo a não prejudicar a concorrência do setor, a atratividade de investimento, a inovação e nem prejudicar o ambiente de negócios para novos entrantes?

Para o objetivo 1 – o estudo elaborado pela Agência leva em conta o aumento ou redução do capital regulatório para o mercado agregado e segmentado conforme classificação da operadora, revelando necessidade de capital superior para um percentual reduzido de empresas. Desta forma, ao eliminar requisitos de capital desnecessários para um grande volume de operadoras, inclusive como resultado da gestão de riscos, estima-se que o impacto irá na direção da redução de barreiras à entrada e maior atratividade a investimentos e inovação.

Para o objetivo 2 – a AIR demonstra que a dedução afeta apenas operadoras que possuem saldo em seis tipos de contas e que estas representam um percentual pequeno do mercado, havendo assim impacto reduzido para o mercado como um todo. A barreira à entrada, se significativa, será relativa ao segmento com participação em entidades não reguladas. Ao mesmo tempo, estima-se que haverá maior isonomia entre operadoras com participação social em empresas reguladas e aquelas com participação em empresas não reguladas.

1.02 Os agentes econômicos de menor participação, incluindo potenciais entrantes, terão como suportar os custos dessas obrigações sem prejuízos significativos às suas atividades, à inovação e à competitividade no setor?

Os dados apresentados não levam em consideração o porte das empresas. Em ambas as análises consta a informação de que a proposta tende a favorecer empresas de pequeno porte, por reduzir a assimetria de informações no que tange à solvência das operadoras, diminuindo assim o poder da marca e de reputação no mercado. Adicionalmente, não há custos relacionados à apresentação de novas informações, o que no caso contrário, poderia ser desfavorável a esses agentes.

1.03 Existe manual, instrução normativa, guia, padronização ou outro instrumento publicado, bem como política de suporte, em vigor que facilite a compreensão e o cumprimento desta obrigação de modo a garantir isonomia entre concorrentes?

Para o objetivo 1 – os modelos padrão foram detalhados, foi apresentada planilha para auxiliar a simulação de cálculo e está prevista a elaboração de material de apoio. Ademais, destaca-se que houve apresentação da proposta ao setor e abertura recebimento de comentários e sugestões.

Para o objetivo 2 – consta apenas a informação de que será elaborado guia. Na AIR há indicação das seis contas afetadas. Não há clareza se a informação é suficiente para orientar os agentes regulados.

Em ambos os casos está previsto um período de transição, o que permite às operadoras familiarizarem-se com a nova regulação.

1.04 Tal obrigação é observada nos países mais competitivos do mercado internacional, particularmente nos mercados de origem dos concorrentes estrangeiros?

Em ambos os casos foi levantada a experiência nacional e internacional, com base na qual foi apresentada a proposta.

1.05 Existem formas voluntárias ou alternativas de obter os resultados pretendidos pela regulação, inclusive através de provisão adequada de incentivos não fiscais?

Para o objetivo 1 – a obrigação sucede de norma já aprovada e ocorre no contexto de implementação da regra de capital baseada em riscos, em substituição a regra considerada menos específica às idiossincrasias do setor.

Para o objetivo 2 – trata-se de medida corretiva para fins de apuração do PLA.

1.06 As obrigações a que o agente econômico médio do setor se submete para manutenção do status de regularidade prejudicam a concorrência do setor?

Não, as obrigações propiciam maior simetria no que tange ao cumprimento de regras de capital e de solvência.

1.07 As obrigações de prestação de dados e informações relacionadas, estabelecidas na regulação, dizem respeito a informações públicas ou que já foram fornecidas ao Poder Público pelo agente econômico?

1.08 As informações exigidas em obrigações estabelecidas na regulação são estritamente necessárias para os fins do objeto regulado?

A ANS informa que não há imposição de dados adicionais aos já disponibilizados pelas operadoras.

1.09 Existem evidências, ao contrário de hipóteses ou suposições, dispostas no processo de instrução à edição do ato normativo, de que a proposta solucionará o problema regulatório identificado?

Sim.

1.10 Em caso de resposta positiva ao quesito 1.09, essas evidências apontam consequências, inclusive externalidades positivas ou negativas, no ambiente de concorrência?

Para o objetivo 1 – as evidências de possível redução no capital regulatório exigido é condizente com a hipótese de redução das barreiras de entrada.

Para o objetivo 2 – a dedução foi motivada por dados que revelam aumento de *goodwill* que não compõe ajuste ao patrimônio líquido ou social das operadoras e que permite complementar a parcela de *goodwill* que já vem sendo deduzida.

Em ambos os casos **não há evidências quanto ao impacto para os agentes econômicos de menor participação.**

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

65. Com base no acima exposto, esta SEAE considera que a proposta não enseja problemas concorrenciais no setor de saúde suplementar. Ademais, esta SEAE avalia que as medidas têm o potencial de reduzir barreiras à entrada de novas operadoras, criar incentivos para investimentos na redução de riscos e atenuar assimetrias de informação e distorções no tratamento concedido a diferentes empresas,

sendo assim favorável a uma maior eficiência regulatória e competição entre agentes, sem implicar em maior onerosidade.

66. Para fins de aperfeiçoamento da AIR, incluindo redução dos custos de negócios, esta SEAE tece as seguintes recomendações:

- i. Que seja apresentada análise unificada das alterações, ainda que com seções específicas para cada objetivo, de forma a reduzir duplicidade de informações e facilitar a compreensão da proposta;
- ii. Que o problema seja identificado de forma clara e completa, além de melhor especificado à situação que se pretende mudar a partir de cada objetivo contido na proposta;
- iii. Que a apresentação da base legal leve em consideração todos os normativos aplicáveis e alterados no âmbito da proposta;
- iv. Que a comparação de custos e benefícios leve em conta tanto efeitos qualitativos como quantitativos, inclusive monetizáveis, suportados pelos diferentes atores;
- v. Que no caso dos agentes regulados, os custos e benefícios sejam também segmentados conforme o porte das empresas;
- vi. Que para fins de análise dos encargos administrativos, seja utilizado o CalReg ou ferramenta semelhante de modelização;
- vii. Que as opções regulatórias sejam factíveis, completas e mutuamente exclusivas;
- viii. Que haja comparação efetiva, tanto qualitativa como quantitativa, das vantagens e desvantagens de cada alternativa, de forma que a decisão seja devidamente motivada;
- ix. Que seja claramente estabelecida a estratégia de implementação de forma que as ações declaradas e fases de transição previstas não permaneçam vagas; e
- x. Que seja considerado o horizonte de tempo relativo à necessidade de revisão das medidas propostas.

Brasília, 17 de março de 2021.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

CONSTANCE MARIE MEINERS CHABIN

Assistente

Documento assinado eletronicamente

MARIANA PICCOLI LINS CAVALCANTI

Coordenadora-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS
Subsecretário de Advocacia da Concorrência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

GEANLUCA LORENZON

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

[1] A parcela de *goodwill* se refere ao ágio derivado da expectativa de rentabilidade futura reconhecido em uma combinação de negócios, não sendo individualmente identificado ou separadamente reconhecido. Assim, o valor de goodwill, visto como item relacionado ao grupo de investimentos em outras entidades, reguladas ou não, é um exemplo de ativo não facilmente realizável ou com baixo valor de mercado na liquidação, podendo incorrer ainda em dupla contagem de capital ao fazer parte do patrimônio tanto da controladora quanto da controlada.

[2] O outro parâmetro é o capital base, que se trata de um montante fixo definido em função da modalidade, segmentação e região de comercialização, enquanto o capital baseado em riscos e a margem de solvência são montantes variáveis. A Agência destaca que a transição entre os dois regimes vem sendo conduzida em amplo e constante diálogo com o setor regulado. Ademais, informa que, como medidas de segurança, vem estabelecendo as condições para: i. o compartilhamento de riscos; ii. a saída de agentes que não preenchem os requisitos necessários para se manterem no mercado de saúde suplementar; iii. a adequação das obrigações às despesas esperadas; e iv. o fornecimento de informações sobre boas práticas para o gerenciamento de riscos.

[3] Conforme o art. 2º da RN ANS nº 451/2020, esses riscos são definidos da seguinte forma:

- i. Risco de Subscrição: medida de incerteza relacionada a uma situação econômica adversa que contraria as expectativas da operadora no momento da elaboração de sua política de subscrição quanto às incertezas existentes na estimação das provisões técnicas e relativas à precificação;
- ii. Risco de Crédito: medida de incerteza relacionada à probabilidade da contraparte de uma operação, ou de um emissor de dívida, não honrar, total ou parcialmente, seus compromissos financeiros, ou de ter alterada sua classificação de risco de crédito;
- iii. Risco de Mercado: medida de incerteza relacionada à exposição a perdas decorrentes da volatilidade dos preços de ativos, tais como cotações de ações, taxas de juros, taxas cambiais, preços de commodities e preços de imóveis;
- iv. Risco Legal: medida de incerteza relacionada aos retornos de uma operadora por falta de um completo embasamento legal de suas operações; é o risco de não-cumprimento de leis, regras, regulamentações, acordos, práticas vigentes ou padrões éticos aplicáveis, considerando, inclusive, o risco de que a natureza do produto/serviço prestado possa tornar a operadora particularmente vulnerável a litígios;
- v. Risco Operacional: medida de incerteza que compreende os demais riscos enfrentados pela operadora relacionados aos procedimentos internos, tais como risco de perda resultante de inadequações ou falhas em processos internos, pessoas e sistemas.

[4] À exceção das operadoras na modalidade de autogestão com patrocinadores, cujo prazo se estende até o final de 2024.

[5] *Recommendation of the council on improving the quality of government regulation*. OCDE, 2020. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/128/128.en.pdf>>.

[6] 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. 108p.

[7] AANS destaca a competência legal para regular ambas as matérias, prevista no inciso XLII, art. 4º, da Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, para “estipular índices e demais condições técnicas sobre investimentos e outras relações patrimoniais a serem observadas pelas operadoras”. Adicionalmente, observa que o art. 22 da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998 estabelece a submissão das contas das operadoras a auditores independentes, sendo o cumprimento das regras de solvência aferido por meio dos demonstrativos econômico-financeiros encaminhados à Agência.

São também mencionadas as provisões e alterações na RN nº 451/2020, conforme já detalhado no item 2.1 deste parecer, e citadas a RN nº 443, de 28 de janeiro de 2019 que dispõe sobre a adoção de práticas mínimas de governança corporativa, com ênfase em controles internos e gestão de riscos, a RN nº 393, de 10 de dezembro de 2015 que dispõe sobre o correto dimensionamento das provisões técnicas, essencial para o cálculo do capital regulatório, e a RN nº 461/2020, pela revogação explícita da IN DIOPE nº 50, de 28 de novembro de 2012, que definia os ajustes para fins de margem de solvência e patrimônio mínimo ajustado (atualmente PLA).

[8] Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/reg/noticias/calreg-calculadora-de-oneridade-regulatoria>>.

[9] A ANS destaca que:

“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



Documento assinado eletronicamente por **Geanluca Lorenzon, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 17/03/2021, às 15:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 17/03/2021, às 15:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Constance Marie Meiners Chabin, Assistente Técnico-Administrativo**, em 17/03/2021, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Piccoli Lins Cavalcanti, Coordenador(a)-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde**, em 17/03/2021, às 16:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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 **14397694** e o código CRC **106F9105**.
