

Análise de Resultado Regulatório - ARR

CGREP/CORAC

Norma Analisada: Resolução CNSP 388, de 08 de setembro de 2020.

Foco: Critérios para a definição de grupo prudencial.

Sumário

1. Sumário executivo.....	2
2. Justificativa e finalidade pretendida com a ARR	2
3. Descrição da regulação	3
4. Objetivos da regulação.....	4
5. Avaliação dos resultados e demais impactos da regulação	6
6. Discussão dos resultados e recomendações	7

1. Sumário executivo

A Resolução CNSP nº 388, de 08 de setembro de 2020, que estabelece a Segmentação para o mercado supervisionado pela Susep, atendeu ao seu objetivo de classificar as supervisionadas de acordo com seu porte e perfil de risco para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial. A partir dela, diversas normas prudenciais puderam utilizar-se mais objetivamente do "Princípio da Proporcionalidade" devido à Segmentação instituída, entretanto, surgiram alguns problemas para a aplicação da norma no que se refere à definição de "grupo prudencial", ou seja, o grupo de supervisionadas com base no qual o segmento é atribuído, a qual se baseia exclusivamente na existência de um ente em comum que exerce o controle desse grupo. Tais problemas devem-se à falta de flexibilidade da referida definição para contemplar adequadamente as características e especificidades de algumas supervisionadas, especialmente nos casos em que, apesar da existência desse controle comum, não se observa, seja pela estrutura de controle ou pelo modelo de negócio adotado, nenhuma sinergia operacional com as demais supervisionadas do mesmo grupo prudencial. Desta forma, sugere-se uma adequação pontual na Resolução CNSP 388, de 2020, para: (i) tratar as joint ventures (controle conjunto) de forma apartada dos grupos prudenciais que compartilham seu controle; (ii) adotar critérios adicionais para definição de controle, a fim de caracterizar o grupo prudencial; e (iii) permitir que a supervisão da Susep exclua ou inclua supervisionadas no grupo prudencial, de forma discricionária e com base em critérios diversos.

2. Justificativa e finalidade pretendida com a ARR

A Resolução CNSP nº 388, de 2020, estabelece a Segmentação das sociedades seguradoras, sociedades de capitalização, resseguradores locais e entidades abertas de previdência complementar (EAPCs).

Para fazer isso, a norma estabeleceu o conceito de "grupo prudencial", de modo que o segmento atribuído a uma supervisionada tivesse por base não as características da supervisionada em si, mas sim as do grupo prudencial a que ela pertence, considerando assim as sinergias existentes no âmbito desse grupo.

A definição de "grupo prudencial" baseou-se exclusivamente na existência de um ente em comum que exerce o controle, ou controle compartilhado (ex.: via joint venture) desse grupo, o que, se por um lado buscava facilitar a identificação do grupo prudencial, por outro acabou gerando problemas para sua aplicação.

Basicamente, o que se constatou foi que o conceito de grupo prudencial, conforme definido, não foi capaz de contemplar adequadamente as características e especificidades de algumas supervisionadas, como nos casos em que, apesar da existência de um controle comum, não se observa, seja pela estrutura de controle ou pelo modelo de negócio adotado, a sinergia mencionada anteriormente, fazendo com que determinadas empresas do grupo prudencial tenham que arcar isoladamente com custos que, em tese, seriam absorvidos pelo conjunto de

supervisionadas desse grupo, e, com isso, ocasionando ônus desproporcional a tais empresas e trazendo desvantagem competitiva em relação aos seus concorrentes.

Desta forma, a escolha da Resolução CNSP 388, de 2020, para a realização de um ARR se deve aos critérios expostos nos incisos II, III e IV do § 3º do art. 13 do decreto 10.411, de 30 de junho de 2020, transcritos a seguir:

“art. 13 (...)

§ 3º A escolha dos atos normativos que integrarão a agenda de ARR a que se refere o § 2º observará, preferencialmente, um ou mais dos seguintes critérios:

(...)

II - existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo;

III - impacto significativo em organizações ou grupos específicos;

IV - tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; (...)"

Além disso, embora muitas normas tenham se utilizado dos segmentos e conceitos estabelecidos pela Resolução CNSP 388, de 2020, algumas delas, pelo motivo já exposto, precisaram fazer adaptações.

Na Resolução CNSP nº 416, de 20 de julho de 2021 (Sistema de Controles Internos, Estrutura de Gestão de Riscos e Auditoria Interna), em especial no art. 39, houve a necessidade de flexibilização dos requisitos estabelecidos com base no segmento do grupo prudencial, para os casos em que não se observa sinergia operacional. Já com relação à Circular Susep nº 650, de 26 de novembro de 2021 (Relatório Consolidado Prudencial), houve a necessidade de exclusão de integrantes do “grupo prudencial” (ref. § 2º do art. 3º).

Desta forma, pretende-se analisar novas possibilidades de definição do grupo prudencial a fim de resolver os problemas encontrados até o momento e possibilitar a homogeneização deste conceito em toda a regulação prudencial.

3. Descrição da regulação

A Resolução CNSP nº 388, de 2020, procura estabelecer a Segmentação do mercado supervisionado pela Susep, ou seja, a classificação das sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar (EAPC), sociedades de capitalização e resseguradores locais em segmentos que levam em conta seu porte e perfil de risco e que servirão de referência para a aplicação proporcional da regulação prudencial.

Tal Segmentação foi estabelecida no art. 4º e seus parágrafos, e, conforme já comentado no item “2” deste documento, baseia-se no conceito de “grupo prudencial”, ou seja, um conjunto de supervisionadas sujeitas a um mesmo controle, ou controle conjunto, de acordo com a definição contida no art. 2º, incisos IV a VI:

“Art. 2º (...)

IV - grupo prudencial: conjunto de supervisionadas no qual um mesmo sócio ou grupo de sócios detém o controle ou participa em regime de controle conjunto;

V - controle: titularidade, direta ou indireta, de direitos de sócio capazes de assegurar permanentemente a preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger ou destituir a maioria dos administradores; e

VI - controle conjunto: compartilhamento contratualmente convencionado do controle de negócio, que existe somente quando decisões sobre as atividades relevantes exigem o consentimento unânime das partes que compartilham o controle.”

4. Objetivos da regulação

O “Princípio da Proporcionalidade” é considerado como uma boa prática internacional.

A International Association of Insurance Supervisors (IAIS), em seus Princípios Básicos de Seguro (Insure CorePrinciples - ICP), orienta que o supervisor, em seus requisitos regulatórios e procedimentos de supervisão, considere a natureza, escala e complexidade das supervisionadas. Portanto, há a indicação da necessidade de uma regulação e supervisão proporcionais.

Além disso, “o Bank of Financial Settlement (BIS), no artigo Financial Stability Institute, Insights on policyimplementation nº 14 - Proportionality in the application of insurance solvency requirements, de dezembro de 2018, apresentou conceitos e afirmações importantes sobre proporcionalidade:

- Proporcionalidade significa aplicar requisitos menos complexos às seguradoras que atendem a determinados critérios. No entanto, isso não significa necessariamente resultados regulatórios menos rigorosos;
- Do ponto de vista regulatório, proporcionalidade significa submeter seguradoras menores ou menos complexas a requisitos simplificados que atingem objetivos prudenciais, como proteção dos interesses dos segurados e manutenção da estabilidade financeira, sem ser excessivamente onerosa.

Assim como ocorre em alguns outros países, no Brasil o Banco Central implementou o princípio da proporcionalidade por meio da Segmentação, através da edição da Resolução CMN nº 4.553, de 30 de janeiro 2017, atingindo o seguinte resultado:

Segmento	Número de instituições	Dos quais, bancos	Dos quais, não-bancos	Porte (% PIB)	Porte (% SFN)	Ativ. internacional (% SFN)
S1	6	6	-	87,7%	68,7%	95,2%
S2	6	6	-	22,8%	17,8%	2,5%
S3	40	37	3	10,4%	8,1%	2,1%
S4	397	87	310	5,2%	4,1%	0,2%
S5	944	-	944	1,7%	1,3%	0,0%
TOTAL	1.393	136	1.257	127,7%	100,0%	100,0%

Data-base: Março de 2018.
Fonte: Banco Central do Brasil (IF>Data) e IBGE.

<https://www3.bcb.gov.br/ifdata/>

Com tudo isso em vista, a Resolução CNSP nº 388, de 2020, tinha como objetivos:

- Possibilitar a definição de requisitos prudenciais específicos para cada segmento, que assegurem a solvência do mercado sem impor às sociedades e entidades supervisionadas custos ou esforços desproporcionais ao seu porte e perfil de risco, em linha com o chamado “Princípio da Proporcionalidade” permitindo ainda comunicar de forma mais clara e objetiva os requisitos prudenciais aplicáveis a cada segmento, reduzindo assim as incertezas do mercado em sua implementação e facilitando a supervisão da Susep; e
- Reduzir proporcionalmente o custo de observância, fomentando a entrada de novas empresas no mercado e contribuindo para a redução da concentração (em termos de market share) e o aumento da concorrência, o que, em última instância, aumentará a eficiência do mercado segurador.

Além disso, a opção por atribuir os segmentos com base no conceito de “grupo prudencial”, já comentada anteriormente, tinha por objetivo evitar a arbitragem regulatória (ex.: fragmentação de uma supervisionada em outras empresas de menor porte), ao mesmo tempo em que se baseava no entendimento de que haveria sinergias entre as supervisionadas pertencentes a um mesmo grupo prudencial, resultando em ganhos de escala que facilitariam a absorção dos potenciais custos regulatórios decorrentes de requisitos mais rigorosos.

Anteriormente à edição da norma, esperava-se a seguinte distribuição das supervisionadas com relação aos segmentos previstos:

Segmento	Número de Grupos Prudenciais	Número de Empresas Individuais	% Prêmio do Mercado	% Provisões do Mercado
S1	5	19	58,2%	79,1%
S2	20	60	34,9%	18,6%
S3	61	82	6,7%	2,3%
S4*	7	7	0,2%	0,1%

5. Avaliação dos resultados e demais impactos da regulação

Desde a publicação da Resolução CNSP nº 388, de 2020, as normas prudenciais editadas fazem, via de regra, referência aos conceitos e segmentos por ela estabelecidos, visando a adequar seus requisitos ao porte e perfil de risco das supervisionadas.

A utilização critérios objetivos e de fácil aferição, tanto para definição do grupo prudencial como para a atribuição dos segmentos, contribuiu para viabilizar sua implementação inicial e permitiu grandes avanços na regulamentação prudencial.

Como exemplo, citam-se as Resoluções CNSP nº 416, de 20 de julho de 2021, e 432, de 12 de novembro de 2021, e as Circulares SUSEP nº 638, de 27 de julho de 2021, 648, de 12 de novembro de 2021, e 666, de 27 de junho de 2022, entre outras.

Além disso, nota-se que a distribuição das supervisionadas nos segmentos obteve um resultado próximo ao esperado, como se observa na tabela abaixo:

Segmento	Número de Grupos Prudenciais	Número de Empresas Individuais	% Prêmio do Mercado	% Provisões do Mercado
S1	5	22	56,00%	74,70%
S2	19	52	34,20%	21,90%
S3	68	90	9,80%	3,40%
S4	2	2	0,00%	0,00%

Dados referentes a dezembro de 2021.

Não obstante, verificou-se, em face da aplicação da norma pela supervisão da Susep, que o conceito de grupo prudencial, conforme definido, não foi capaz de contemplar adequadamente as características e especificidades de algumas supervisionadas, ocasionando ônus desproporcional a tais empresas e trazendo desvantagem competitiva em relação aos seus concorrentes. Este efeito se manifesta especialmente nos casos em que não se observa sinergia operacional entre as empresas do grupo prudencial, seja pela estrutura de controle ou pelo modelo de negócio.

adorado, apesar da existência de um controle comum, fazendo com que determinadas empresas do grupo prudencial tenham que arcar isoladamente com custos que, em tese, seriam absorvidos pelo conjunto de supervisionadas do grupo.

Destaca-se ainda que a Resolução CNSP nº 416, de 2021, e a Circular Susep nº 650, de 2021, conforme já comentado no item “2”, enfrentaram também dificuldades ao tentar estabelecer requisitos baseados no atual conceito de grupo prudencial a estruturas que não apresentam integração operacional, tendo estabelecido exceções com base em critérios específicos, muitas vezes distintos entre si, o que acaba por gerar confusão.

6. Discussão dos resultados e recomendações

Os resultados demonstram que o objetivo principal da norma foi atingido. Houve a distribuição esperada pelos segmentos implementados e a Segmentação pôde ser usada para formular critérios diferenciados para empresas considerando sua natureza, escala e complexidade.

Entretanto surgiram alguns problemas relacionados à definição do grupo prudencial que deverão ser abordados numa revisão pontual da Resolução CNSP nº 388, de 2020.

Entendemos que tal adequação regulatória deverá buscar:

- Tratar as joint ventures (controle conjunto) de forma apartada dos grupos prudenciais que compartilham seu controle, em linha com o que dispõe a Circular Susep nº 650, de 2021;
- Adotar critérios adicionais para definição de controle, a fim de caracterizar o grupo prudencial; e
- Permitir que a supervisão da Susep exclua ou inclua supervisionadas no grupo prudencial, de forma discricionária e com base em critérios diversos, a fim de:
 - Minimizar distorções tais como custos excessivos impostos a supervisionadas que apresentam pouca ou nenhuma integração com as demais supervisionadas consideradas no mesmo grupo prudencial; e
 - Harmonizar os conceitos utilizados para fins de Segmentação, Controles Internos e Gestão de Riscos e Relatório Consolidado Prudencial, de forma que todos se apliquem ao mesmo conjunto de supervisionadas.