

**PROCESSO Nº: 33910.005506/2020-53****NOTA TÉCNICA Nº 2/2020/DIOPE**

**Assunto:** Exposição de Motivos - Proposta de Normatização do Capital de Risco referente ao Risco de Crédito

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

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 451/2020, tornando obrigatória a adoção de capital regulatório baseado em risco a partir de 2023<sup>[1]</sup>, contemplados cinco componentes principais: o risco de subscrição,<sup>[2]</sup> o risco de crédito,<sup>[3]</sup> o risco de mercado,<sup>[4]</sup> o risco legal<sup>[5]</sup> e o risco operacional.<sup>[6]</sup> 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 segundo componente a ser incorporado no capital baseado em riscos estabelecidos na RN 451/2020, definindo o modelo padrão para cálculo de capital baseado no risco de crédito.

**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 209/2009, sendo até a edição da RN 451/2020, 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 estimativa dos riscos que afetam o setor de saúde suplementar, quais sejam: crédito, mercado, legal e operacional. O Anexo III da RN 451/2020 já determinou os parâmetros do modelo padrão de risco de subscrição e, 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. Considera-se que, depois do risco de subscrição, o risco de crédito é o principal risco da atividade das operadoras de planos de saúde.<sup>[2]</sup> Por isso, ficou definido no inciso I do art. 16 o prazo até 31 de dezembro de 2020 para a regulamentação do risco de crédito.

A ANS tem competência legal para regular a matéria, estabelecida no inciso XLII do art. 4º da Lei 9.961, de 2000. 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, de 2009. A RN 451/2020, revogou a RN 2009 e encontra-se, atualmente, em vigência.

## 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 451/2020 para incorporar no modelo padrão o componente relativo ao Risco de Crédito, 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, de 2000, 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, de 1998, estabelece, no art. 22, a submissão das contas das operadoras de planos de saúde a auditores independentes, o que se relaciona a matéria em análise porque o cumprimento das regras de solvência é aferido por meio dos demonstrativos econômico-financeiros encaminhados à Agência.

A RN 451/2020 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>[8]</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,

em função de fatores pré-determinados por modelo padrão estabelecido pela ANS, cuja parcela associada ao risco de subscrição será discutida na seção 3. 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 451/2020.

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 IN 50, da DIOPE, de 2012, regulamenta os ajustes por efeitos econômicos no patrimônio da operadora, a serem considerados para fins de margem de solvência e patrimônio líquido ajustado. Essa IN deve prosseguir vigente, já que os ajustes nela definidos são importantes para que o patrimônio ajustado da operadora considerado para fins de comparação com o capital regulatório reflita a real situação de solvência da operadora.

A RN 443/2019, 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 443/2019) 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, de 2015, relacionada com a matéria do ato proposto.

Por fim, destaca-se a RN 451/2020, 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, de 2020, para incluir a fórmula padrão para o capital baseado no risco de crédito. Conforme discutido anteriormente, considera-se que, depois do risco de subscrição, o risco de crédito é o principal risco da atividade das operadoras de planos de saúde.<sup>[9]</sup> Além disso, daria seguimento ao cronograma estabelecido na nova Regra de Capital, em que o risco de crédito é o segundo componente a ser regulamentado, no prazo de até 31 de dezembro de 2020.

Também é proposta modificação no Anexo I da RN 307, de 2020, para inclusão no Modelo de Projeções Financeiras referente ao Capital Baseado em Riscos, as informações necessárias para a apuração das parcelas do capital baseado no risco de crédito e do capital baseado em risco, já considerando a parcela do risco de crédito.

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

De acordo com a RA 49, de 2012, 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, de 2020, bem como as justificativas para essas alterações.

<b>Quadro 1 – Quadro Comparativo – RN 451, de 2020</b>			
<b>Dispositivo</b>	<b>Texto atual</b>	<b>Texto proposto</b>	<b>Justificativa para alteração</b>
...	...	...	...

**Quadro 1 – Quadro Comparativo – RN 451, de 2020**

<b>Dispositivo</b>	<b>Texto atual</b>	<b>Texto proposto</b>	<b>Justificativa para alteração</b>
Art. 7º	<i>O CBR deve ser apurado mensalmente.</i>		
§1º	<i>Em relação ao risco de subscrição, deve ser utilizado o modelo padrão com dados da própria operadora e os fatores, regras de cálculo e estrutura de dependência constantes do Anexo III.</i>	<i>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 VI.</i>	Inclusão do risco de crédito na definição do CBR e alteração da referência para o anexo VI que definirá o CBR agregando as duas parcelas de riscos (crédito e subscrição).
§2º	<i>Os riscos de crédito, mercado, legal e operacional, bem como a estrutura de dependência entre riscos, somente devem ser utilizados no cálculo da CBR quando seus procedimentos de cálculo estiverem regulamentados pela ANS, conforme cronograma estipulado no art. 16.</i>	<i>Os riscos de mercado, legal e operacional, bem como a estrutura de dependência entre riscos, somente devem ser utilizados no cálculo da CBR quando seus procedimentos de cálculo estiverem regulamentados pela ANS, conforme cronograma estipulado no art. 16.</i>	A partir da publicação da RN incluindo o risco de crédito a previsão futura para a inclusão do risco de crédito deve ser retirada, pois, já está normatizado.
...	...	...	...
Art. 25.	<i>Os Anexos I a V constituem parte integrante desta RN e estarão disponíveis para consulta e cópia no sítio institucional da ANS – <a href="http://www.ans.gov.br">www.ans.gov.br</a>.</i>	<i>Os Anexos I a VII constituem parte integrante desta RN e estarão disponíveis para consulta e cópia no sítio institucional da ANS – <a href="http://www.ans.gov.br">www.ans.gov.br</a>.</i>	Inclusão dos anexos VI e VII.
...	...	...	...
Anexo IV	<i>Termo de compromisso para adoção antecipada de modelo padrão de capital baseado em riscos</i>		Alteração do Termo de compromisso para adoção antecipada de modelo padrão de capital baseado em riscos para incluir os dados necessários para o cálculo do Risco de Crédito.
...	...	...	...

**Quadro 1 – Quadro Comparativo – RN 451, de 2020**

<b>Dispositivo</b>	<b>Texto atual</b>	<b>Texto proposto</b>	<b>Justificativa para alteração</b>
	<p>1. Soma das contraprestações dos últimos doze meses dos beneficiários da remissão, não remidos, em contratos com remissão temporária;</p> <p>2. Soma das contraprestações dos últimos doze meses dos beneficiários da remissão, não remidos, em contratos com remissão vitalícia;</p> <p>3. Soma dos valores das expectativas de despesa de assistência à saúde dos beneficiários remidos, em contratos com remissão temporária, nos doze meses subsequentes; e</p> <p>4. Soma dos valores das expectativas de despesa de assistência à saúde dos beneficiários remidos, em contratos com remissão vitalícia, nos doze meses subsequentes.</p>	<p><i>Para o cálculo do capital de risco referente ao risco de subscrição:</i></p> <p>1. Soma das contraprestações dos últimos doze meses dos beneficiários da remissão, não remidos, em contratos com remissão temporária;</p> <p>2. Soma das contraprestações dos últimos doze meses dos beneficiários da remissão, não remidos, em contratos com remissão vitalícia;</p> <p>3. Soma dos valores das expectativas de despesa de assistência à saúde dos beneficiários remidos, em contratos com remissão temporária, nos doze meses subsequentes; e</p> <p>4. Soma dos valores das expectativas de despesa de assistência à saúde dos beneficiários remidos, em contratos com remissão vitalícia, nos doze meses subsequentes.</p>	<p>Alteração do Termo de compromisso para adoção antecipada de modelo padrão de capital baseado em riscos para incluir os dados necessários para o cálculo do Risco de Crédito.</p>

**Quadro 1 – Quadro Comparativo – RN 451, de 2020**

Dispositivo	Texto atual	Texto proposto	Justificativa para alteração
		<p><i>Para o cálculo do capital de risco referente ao risco de crédito:</i></p> <p><i>1. Decomposição dos saldos de créditos e débitos com outras operadoras, informado detalhadamente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Código da Operadora Credora/Devedora;</i></li> <li>• <i>Valor dos créditos com a Operadora Credora; e</i></li> <li>• <i>Valor dos débitos com a Operadora Devedora.</i></li> </ul> <p><i>2. Caso a operadora opte pela faculdade prevista no item 13 do Anexo VII, o valor total investido em fundos de investimentos e o FPR médio, excetuando-se deste cálculo o total investido em fundos de investimento dedicados ao setor suplementar definidos conforme a RN nº 392/2015 que possuam FPR divulgado no site da ANS para a data-base de cálculo.</i></p> <p><i>3. Caso a operadora opte pela faculdade prevista no item 13 do Anexo VII, em complemento aos valores detalhados no item (2) será encaminhado relatório de auditoria resultante do procedimento, conforme detalhado no item 13.3 do Anexo VII.</i></p>	<p>Alteração do Termo de compromisso para adoção antecipada de modelo padrão de capital baseado em riscos para incluir os dados necessários para o cálculo do Risco de Crédito.</p>
...	...	...	...

<b>Quadro 1 – Quadro Comparativo – RN 451, de 2020</b>			
<b>Dispositivo</b>	<b>Texto atual</b>	<b>Texto proposto</b>	<b>Justificativa para alteração</b>
Anexo VI		<p><b><i>Apuração do Capital Baseado em Risco</i></b></p> <p><i>1. O capital de risco para as operadoras referente aos riscos de subscrição e crédito será constituído de acordo com a fórmula a seguir:</i></p> $CBR = \sqrt{CRS^2 + CRC^2 + CRS \times CRC}$ <p><i>Na qual:</i>  <i>CBR: é o capital baseado nos riscos de subscrição e de crédito</i>  <i>CRS: é o capital baseado no risco de subscrição, calculado conforme o Anexo III.</i>  <i>CRC: é o capital baseado no risco de crédito, calculado conforme o Anexo VII.</i></p>	A partir da inclusão do Risco de Crédito passou a ser necessário definir a forma como os valores de capital de risco dos riscos já definidos devem ser agregados para a definição do Capital Baseado em Risco.
Anexo VII		<p><i>Modelo padrão de capital baseado no risco de crédito</i>  <i>(...)</i></p> <p><i>[vide texto completo na minuta de RN - SEI 16215497]</i></p>	Inclusão de Anexo que detalha o modelo padrão para a mensuração do risco de crédito.

#### 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 risco de crédito são necessárias informações sobre exposições com créditos que não estão detalhados no DIOPS. Inicialmente, as operadoras que optarem por utilizar o modelo padrão de capital baseado em riscos deverão informar à DIOPE, periodicamente, esses dados. Para isso, será criado quadro auxiliar no DIOPS, cujo preenchimento somente será obrigatório para as operadoras que tiverem optado pela adoção antecipada com capital baseado em riscos. Importante assinalar que a criação deste quadro será acordada com o setor responsável da Gerência de Tecnologia da Informação e terá priorização dentro das demandas da DIOPE para o atendimento do prazo desta minuta de norma.

#### 2.9. **Urgência para publicação**

O prazo normativo previsto na RN 451 de 2020 é que o modelo padrão de risco de crédito seja normatizado até 31/12/2020.

## 2.10. Documentos afetos à proposta

Além desta exposição de motivos, consta do processo 33910.005506/2020-53 os seguintes documentos:

- Sumário Executivo (vide SEI 16208120);
- Relatório Técnico Inicial contendo estudo a partir do qual foi definida a fórmula padrão para o cálculo do capital baseado no risco (vide SEI 16227811);
- Relatório de Respostas às Sugestões apresentadas por representantes do mercado regulado (vide SEI 16227885); e
- Análise de impacto regulatório da proposta (vide SEI 16220493).

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.

## 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 na Nota Técnica nº 3/2020/DIOPE. Além do material constante neste processo, no processo 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.

---

[1] Exceto as operadoras na modalidade de autogestão com patrocinadoras, para as quais se aplicará a nova regra a partir de final de 2024.

[2] 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.

[3] 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.

[4] 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.

[5] 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.

[6] 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.

[7] No mercado de seguros regulado pela Susep para empresas que operam majoritariamente em seguros estruturados em regime de repartição simples (mesma estruturação de produtos do mercado de saúde suplementar), o risco de subscrição agregado com o risco de crédito corresponde a um percentual de aproximadamente **80% do total do capital baseado em riscos, após as agregações dos riscos.**

[8] *Idem.*

[9] No mercado de seguros regulado pela Susep para empresas que operam majoritariamente em seguros estruturados em regime de repartição simples (mesma estruturação de produtos do mercado de saúde suplementar), o risco de subscrição agregado com o risco de crédito corresponde a um percentual de aproximadamente **80% do total do capital baseado em riscos, após as agregações dos riscos.**

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 11/03/2020, às 11:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Taina Leandro, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 11/03/2020, às 11:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Washington Oliveira Alves, Gerente de Habilitação e Estudos de Mercado**, em 11/03/2020, às 17:19, 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 **16216058** e o código CRC **6662C4B8**.