



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Subsecretaria de Advocacia da Concorrência
Coordenação-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

PARECER SEI Nº 14662/2022/ME

Assunto: contribuição à Consulta Pública nº 102/2022 da Agência Nacional de Saúde Suplementar, relativa à proposta de Resolução Normativa que altera e revoga atos normativos infralegais para dispor sobre os critérios para definição do capital regulatório das operadoras de planos de assistência à saúde e extinguir os ativos garantidores para as administradoras de benefícios.

Processo SEI nº 10099.100668/2022-81

1 INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Consulta Pública (CP) da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), apresentada pela Diretoria de Normas e Habilitação das Operadoras (DIOPE), para colher críticas e sugestões acerca de proposta de Resolução Normativa (RN) que substitui a RN ANS nº 526/2022, a qual dispõe sobre os critérios para definição do capital regulatório das operadoras de planos de assistência à saúde (OPS), além de revogar a RN ANS nº 514/2022 e a Instrução Normativa (IN) ANS nº 22/2022 e alterar dispositivo da RN ANS nº 515/2022 referentes à vinculação de ativos garantidores a administradoras de benefícios. O prazo para envio de manifestações encerra-se em 29 de outubro.

2. As contribuições desta Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia, se restringem às competências previstas nas Leis nº 12.529/2011 e nº 13.848/2019, assim como nos Decretos nº 9.745/2019 e nº 10.411/2020, no que tange à promoção da concorrência e à análise de impacto regulatório (AIR), 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 SÍNTESE DA REGULAÇÃO PROPOSTA E JUSTIFICATIVA

3. Para fins de definição do capital regulatório das OPS, destinado a garantir a preservação de recursos necessários para contrapor eventuais imprevistos orçamentários que possam levá-las à insolvência^[i], esclarece a ANS que a substituição da RN nº 526/2022^[ii] tem por finalidade completar o processo de transição ao modelo de Capital Baseado em Riscos (CBR), conforme previsto no inciso II, do art. 13 do regulamento. No lugar de considerar o volume de faturamento e despesas, que compõem a Margem de Solvência (MS)^[iii], a nova regra de capital toma por base o montante variável relativo aos riscos inerentes às atividades das OPS^[iv], a partir do estabelecimento de modelos padrão que compreendem os capitais baseados no risco de subscrição (CRS), no risco de crédito (CRC), no risco de mercado (CRM) e no risco operacional (CRO), este último incluindo o risco legal.

4. Iniciada de forma voluntária em março de 2020^[v], em paralelo com o cálculo da MS, a aplicação desta nova regra de capital torna-se obrigatória às OPS no início de 2023, quando deixa de ser utilizado por completo o modelo anterior^[vi]. Tal imposição não se aplica a autogestões “classificadas nas modalidades de autogestão por departamento de recursos humanos ou de autogestão com mantenedor cujos riscos são integralmente garantidos pelo mantenedor”, para as quais a proposta de substitutivo mantém exceção (parágrafo único, art. 1º) já prevista no atual regulamento. Ademais, em seu art. 12, a minuta de normativo mantém prazo adicional, até o final de 2023, para que as autogestões dispensadas da constituição de garantias financeiras próprias até 03/07/2007, então classificadas na modalidade de autogestão patrocinada, possam apurar o seu capital regulatório ainda a partir da MS.

5. No que tange às administradoras de benefícios, explica a ANS que, a partir de 2023, quando se torna obrigatória a apuração do CBR, o CRC passará a incidir sobre o volume de créditos de suas operações relativas à contratação de planos coletivos junto a OPS destinados a pessoas jurídicas, de forma que não se fará mais necessária a vinculação a ativos garantidores, o que requer alteração do art. 5º da RN ANS nº 515/2022 e revogação da RN ANS nº 514/2022 e da IN ANS nº 22/2022.

6. Assim, as principais alterações trazidas pela minuta de RN submetida pela ANS a CP, consistem na:

- i. **inclusão do risco de mercado** (art. 5º), que passa a ser definido como “medida de incerteza relacionada à exposição a perdas decorrentes da volatilidade dos preços de ativos, tais como cotações de ações, taxas de juros e preços de imóveis” (inciso VI, art. 2º), cujo modelo padrão (Anexo VII), no prazo previsto pelo inciso III, art. 16, da RN nº 526/2022, passa a compor o cálculo do CBR (Anexo II);
- ii. **inclusão de matriz de correlação linear do risco de precificação (P_{pre}) no cálculo do risco de subscrição** (item 4.2 do Anexo IV);
- iii. **exclusão da vinculação de ativos garantidores às administradoras de benefícios** (art. 13 e incisos I, III e IV do art. 14).

7. O quadro a seguir detalha essas e outras alterações promovidas pela proposta de normativo:

RN ANS nº 526/2022	Proposta
Capítulo I – Disposições Preliminares	
Art. 2º (definições)	
“II – Margem de Solvência: regra de capital que define um montante variável a ser observado em função do volume de contraprestações e eventos indenizáveis aferidos pela operadora;”	Exclusão

“VII – 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;”	“VI - 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 e preços de imóveis;”
Capítulo II – Disposições Gerais	
Seção II: Margem de Solvência	Exclusão para OPS , disposição migrada para o art. 12 no que cabe a exceção prevista a autogestões inicialmente classificadas como patrocinadas – renumeração dos demais artigos
“Art. 7º O CBR deve ser apurado mensalmente. §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 III.”	“Art. 5º O CBR deve ser apurado mensalmente utilizando os modelos padrões de riscos de subscrição, de crédito, legal, operacional e de mercado com dados da própria operadora e os fatores, regras de cálculo e estrutura de dependência, conforme definido no Anexo III.”
“Art. 11 O capital regulatório a ser observado pelas operadoras até dezembro de 2022 será o maior entre os seguintes valores: I – o capital base, apurado conforme a Seção I do Capítulo II; ou II – a margem de solvência , apurada conforme a Seção II do Capítulo II.”	“Art.9º O capital regulatório a ser observado pelas operadoras será o maior entre os seguintes valores: I - o capital base, apurado conforme a Seção I do Capítulo II; ou II - o capital baseado em riscos , apurado conforme a Seção II do Capítulo II.”
“§1º 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, poderão, excepcionalmente até dezembro de 2023, apurar a margem de solvência prevista no inciso II deste artigo, conforme escalonamento mínimo previsto no Anexo II.”	“ Art. 12 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, poderão, excepcionalmente até dezembro de 2023, apurar o seu capital regulatório considerando o menor valor entre o capital calculado conforme o art. 9º desta resolução e o maior valor , respeitando o escalonamento mínimo previsto no Anexo II, da formulação a seguir: a) zero vírgula vinte vezes a soma dos últimos doze meses: de cem por cento das contraprestações/prêmios na modalidade de preço preestabelecido, e de cinquenta por cento das contraprestações/prêmios na modalidade de preço pós-estabelecido; ou b) zero vírgula trinta e três vezes a média anual dos últimos trinta e seis meses da soma de: cem por cento dos eventos/sinistros na modalidade de preço preestabelecido, e de cinquenta por cento dos eventos/sinistros na modalidade de preço pós-estabelecido.” ... (incorpora os §§ 3º e 4º do art. 5º e o art. 6º do regulamento vigente)
“§2º As autogestões não enquadradas no §1º; as operadoras dos segmentos primário, secundário, próprio e misto que iniciaram suas operações antes de 3 de julho de 2007; e as operadoras do segmento terciário que iniciaram suas operações antes de 19 de julho de 2001 poderão apurar a margem de solvência prevista no inciso II deste artigo, conforme escalonamento mínimo previsto no Anexo II.”	Exclusão
“§3º As seguradoras especializadas em saúde que iniciaram suas operações antes de dezembro de 2009 poderão apurar a margem de solvência prevista no inciso II deste artigo conforme definido no Anexo II.”	Exclusão
“Art. 12. As operadoras que venham a ser criadas por meio de um processo de cisão ou fusão poderão se beneficiar dos escalonamentos previstos nos §§ 1º ou 2º do art. 11, desde que pelo menos uma das operadoras que deram origem às novas operadoras tenha iniciado suas operações antes do dia 19 de julho de 2001. Parágrafo único. A excepcionalidade prevista no caput também se aplica a: I – operadoras que incorporem outras operadoras ou que incorporem parcelas cindidas de outras operadoras que tenham iniciado suas operações antes do dia 19 de julho de 2001; ou II – operadoras que tenham sido criadas com o fim de adequação do seu objeto à exigência de objeto social exclusivo prevista no art. 34 da Lei nº 9.656, de 1998, desde que: a) a totalidade da carteira de beneficiários da operadora em desconformidade quanto à exigência de objeto social exclusivo seja transferida para a nova operadora; b) as dívidas assistenciais originadas pela carteira de beneficiários da operadora em	Exclusão

desconformidade quanto à exigência de objeto social exclusivo tenham sido quitadas após a efetivação da transferência da carteira ou tenham sido assumidas pela nova operadora; e c) o registro da operadora em desconformidade quanto à exigência de objeto social exclusivo seja cancelado, exceto quando tal cancelamento se der em decorrência ou como alternativa à liquidação extrajudicial.”	
“Art. 13. O capital regulatório das operadoras, a ser apurado mensalmente a partir de janeiro de 2023, deve ser equivalente ao maior montante entre: I – o capital base, apurado conforme a Seção I do Capítulo II; ou II – o capital baseado em riscos, apurado conforme a Seção III do Capítulo II.”	Incorporação ao art. 9º
“Parágrafo único. O disposto no inciso II se aplica, a partir de janeiro de 2024, às autogestões de que trata o §1º do art. 11.”	Exclusão
Anexo III – Apuração CBR	
$CBR = \sqrt{CRS^2 + CRC^2 + CRS \times CRC} + CRO$	Inclusão do CRM $CBR = \sqrt{CRS^2 + CRC^2 + CRM^2 + CRS \times CRC + CRS \times CRM + CRC \times CRM} + CRO$
Anexo IV – Modelo padrão CRS	
4. A fórmula para cálculo do risco de precificação é: $CRSPre_{\alpha} = \sqrt{(C_{c,l} \times \beta_{c,l,\alpha})' \times (C_{c,l} \times \beta_{c,l,\alpha})}$	4. A fórmula para cálculo do risco de precificação é: $CRSPre_{\alpha} = \sqrt{(C_{c,l} \times \beta_{c,l,\alpha})' \times P_{pre} \times (C_{c,l} \times \beta_{c,l,\alpha})}$ Inclusão da P_{pre} [item 4.2]
-	Inclusão - Anexo VII – Modelo padrão CRM $CRM = \sum_i^j Fator_i \times Saldo_i$ [Fatores de risco especificados em tabela para ativos e passivos, circulantes e não-circulantes]
RN ANS nº 514/2022	Proposta
Ementa: “Dispõe sobre os ativos garantidores das administradoras de benefícios.”	Revogação
IN ANS nº 22/2022	Proposta
Ementa: “Regulamenta o artigo 1º, § 2º da Resolução Normativa nº 514, de 29 de abril de 2022.”	Revogação
RN ANS nº 515/2022	Proposta
“Art. 5º A Administradora de Benefícios poderá contratar plano privado de assistência à saúde, na condição de estipulante de plano coletivo, a ser disponibilizado para as pessoas jurídicas legitimadas para contratar, desde que a Administradora assumo o risco decorrente da inadimplência da pessoa jurídica, com a vinculação de ativos garantidores suficientes para tanto. §1º A ANS regulamentará a vinculação dos ativos garantidores através de resolução específica. §2º Caberá tanto à Administradora de Benefícios quanto à Operadora de Plano de Assistência à Saúde exigir a comprovação da legitimidade da pessoa jurídica contratante, na forma dos arts. 5º e 9º da Resolução Normativa nº 195, de 2009, e da condição de elegibilidade do beneficiário.”	“Art. 13 O art. 5º da RN 515, de 29 de abril de 2022 passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 5º Administradora de Benefícios poderá contratar plano privado de assistência à saúde, na condição de estipulante de plano coletivo, a ser disponibilizado para as pessoas jurídicas legitimadas para contratar, desde que a Administradora assumo o risco decorrente da inadimplência da pessoa jurídica. Parágrafo Único. Caberá tanto à Administradora de Benefícios quanto à Operadora de Plano de Assistência à Saúde exigir a comprovação da legitimidade da pessoa jurídica contratante, na forma dos arts. 5º e 9º da Resolução Normativa nº 195, de 2009, e da condição de elegibilidade do beneficiário.” (NR).”

8. Nos termos de seu art. 15, se aprovada, a nova RN entra em vigor a partir do início de 2023.

2.2 AVALIAÇÃO DO IMPACTO REGULATÓRIO

9. No material conexo à CP ANS nº 102/2022, a Agência apresenta duas notas técnicas (NT), em conjunto com relatório técnico preliminar sobre o CRM e estudo publicado em 2021 sobre o CRS. A presente avaliação fundamenta-se nas diretrizes e recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)^[vii] e Guia elaborado por esta SEAE^[viii], com o objetivo de contribuir à qualidade regulatória e ao processo de decisão governamental.

10. Em primeiro lugar, analisou-se a **NT nº 302/2022/CESME/GEHAE/GGAME/DIRAD-DIOPE/DIOPE**, que apresenta AIR referente à alteração da regra de capital vigente na saúde suplementar. Em sua essência, o documento justifica a mudança da regra de capital com base no alinhamento à abordagem regulatória implementada internacionalmente e em outros mercados, em especial o financeiro e de seguros. Quanto ao cálculo do CRM, aponta que o modelo padrão escolhido leva em conta as peculiaridades do setor, dada sua maturidade e capacidade de geração de informações, e *“quantifica de modo adequado o risco que se quer mensurar, de acordo ainda com as definições amplamente aceitas deste risco inclusive aquela estabelecida pela Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), da qual a ANS faz parte”*. Ademais, informa que a reintrodução da matriz de correlações entre as parcelas do CRS, juntamente com o modelo padrão do CRM, completa o processo de implementação integral do CBR, que deve ser finalizado até o final de 2022.

11. Vale lembrar que a proposta de adoção do CBR como parâmetro para definição do capital regulatório das operadoras de planos de assistência à saúde, em substituição à MS, assim como a regulamentação do CRS, CRC e CRO, já foram objeto de CP anteriores, quais sejam, as CP ANS nº 73/2019, nº 77/2020 e nº 83/2021, que culminaram, respectivamente, na edição das RN nº 451/2020, nº 461/2020 e nº 468/2021. As contribuições desta SEAE a estas CP foram apresentadas por meio dos Pareceres nº 43/2019/COGIS/SUCIS/SEAE/SEPEC-ME (SEI nº 2078755), nº 8720/2020/ME (SEI nº 8353664) e nº 3998/2021/ME (SEI nº 14397694), respectivamente. Neste contexto, a avaliação desta AIR se restringe às alterações trazidas pela minuta de RN proposta no âmbito da CP 102/2022.

12. Verifica-se que, à luz do que já foi assinalado no Parecer nº 3998/2021/ME, **a problematização da AIR conduzida pela ANS carece de especificidade**, vez que retoma questões já trazidas em CP anteriores, relativas à mudança do modelo de regra de capital, sem, entretanto, dar o necessário enfoque à inserção do modelo padrão para CRM e ajuste ao CRS, que formam mais propriamente o objeto da minuta de normativo em discussão. Cumpre, portanto, repisar que **a identificação inadequada do problema tende a distorcer a definição dos objetivos e alternativas para intervenção regulatória, assim como o dimensionamento dos impactos**, posto que tende a partir de premissas mais amplas, sem a necessária objetividade para avaliar em que sentido e proporção os diferentes atores, notadamente, beneficiários, prestadores de serviços, OPS e a própria ANS, serão atingidos.

13. Nota-se, ademais, **falta de coesão entre as diferentes etapas da AIR**. Por exemplo, **na gradação e adequação do que venham a ser os objetivos principal e específico**; enquanto denominou-se como “objetivo específico” o de *“aprimorar o processo de monitoramento econômico-financeiro no setor de saúde suplementar”*, que apresenta um contexto amplo e alinhado ao cerne da problemática apresentada pela ANS, o chamado “objetivo principal”, que consiste em *“estabelecer modelo que mensure corretamente o capital necessário para o nível de risco de mercado que as OPS enfrentam ... sem elevar em mais que o necessário o custo regulatório trazido com esta medida”*, além de ser, na realidade, mais específico, adequa-se melhor à proposta normativa. Não obstante, vale destacar, **este objetivo resta incompleto**, vez que não traz qualquer menção à adequação do cálculo do CRS.

14. No que tange às opções regulatórias, **há divergência sobre o número de alternativas consideradas**. Enquanto o sumário executivo da AIR faz referência a apenas duas opções e no seu item 9 são destacadas três, o relatório técnico sobre o CRM, ao final da introdução, informa que foram também estudados outros dois modelos: Solvência II, da União Europeia, e o do Banco Central do Brasil (BCB), para instituições financeiras, não estando claro os motivos pelos quais teriam sido descartados. Nota-se ainda que ambos **os documentos, NT e relatório, não exibem de forma clara e sucinta as variáveis que compõem os modelos avaliados**. De fato, o modelo padrão final para cálculo do CRM aparece única e exclusivamente como tal no anexo da minuta de RN.

15. De acordo com o item 9 da AIR, são a princípio examinadas as seguintes alternativas: 1) estabelecer modelo padrão para CRM, considerando as características do mercado de saúde suplementar, 2) utilizar os fatores do modelo padrão da Superintendência de Seguros Privados (Susep), ou, 3) não fazer nada. Porém, esta última alternativa é imediatamente descartada, por não ser factível diante do que determina a RN nº 526/2022, o que, de acordo com a ANS, *“acarretaria uma descapitalização excessiva do mercado, com o capital baseado em risco estando incompleto, já que atualmente somente estão estabelecidos os modelos para os capitais baseados nos riscos de subscrição, crédito e operacional e legal”*. Tal como salientado no Parecer nº 3998/2021/ME, **questiona-se a análise de uma opção que, claramente, no caso concreto, não figura como caminho viável**.

16. Para as duas alternativas restantes, a única distinção tornada explícita é que o modelo da Susep não capta a menor duração dos passivos e a relevância dos imóveis no patrimônio das OPS. Para fins de escolha, a ANS procede a uma comparação qualitativa com base em três critérios (análise multicritério): (i) impacto econômico-financeiro, (ii) impacto concorrencial e (iii) impacto na gestão de riscos, por meio da qual conclui que a alternativa 1 é a de menor impacto. Contudo, trata-se de uma **análise meramente subjetiva, sem maiores explicações sobre a construção dos quesitos utilizados**, em que se observa, inclusive, forte dependência entre o primeiro e segundo critérios. Destarte, **não há como se afastar a presença de viés no processo decisório**.

17. Certamente, não causa surpresa que a escolha recaia sobre o modelo adaptado às idiosincrasias do setor de saúde suplementar. Assim, a comparação de alternativas mais bem residiria no cotejamento de variáveis e possíveis contornos utilizados para a sua construção. Ressalte-se ainda a **ausência de benchmarking internacional voltado especificamente para o desenvolvimento do modelo**. Esta SEAE considera de **fundamental importância que o estabelecimento do modelo padrão para mensurar o risco de mercado, assim como para os demais riscos, tenha como referência as melhores práticas em uso mundialmente no setor de saúde suplementar, logicamente, sem perder de vista as peculiaridades e necessárias adaptações ao contexto local**.

18. Com base nas informações fornecidas na AIR e no relatório sobre o CRM, depreende-se que a simplificação da proposta se impôs pelas dificuldades e custos enfrentados na extração, filtragem e processamento dos dados. Assim, optou-se por utilizar os dados já disponibilizados no Documento de Informações Periódicas das OPS à ANS, dado que, segundo colocado pela Agência, repete-se, melhor se conforma ao nível de maturidade do setor e à capacidade de geração de informações. **Ideal seria que os custos correspondentes às limitações encontradas fossem mensurados e comparados às possíveis vantagens na implantação de um modelo mais sofisticado, de modo a evidenciar a ausência de custo-benefício deste último**.

19. *Smj*, construiu-se então o modelo a partir de fatores de risco definidos com base no prazo médio do fluxo de pagamentos (*duration*) de contas agregadas, que foram levantadas e depois segmentadas por prazo - de até um ano (“circulante”) e a partir de um ano (“não-circulante”) - considerando-se os passivos e ativos relativos a imóveis, renda variável e outros investimentos indexados, excluindo-se o depósito interfinanceiro (DI). No entanto, para tal definição, delimitada pelos dados obtidos a partir de uma única coleta de observações no tempo[[ix](#)], nota-se que **não houve recurso a uma análise de sensibilidade para avaliar a robustez destes fatores**.

20. A leitura cuidadosa da proposta, mostra também que, **sem se chamar a devida atenção, o conceito de risco de mercado foi alterado na minuta de normativo** para excluir menção a “taxas cambiais” e “preços de *commodities*”. Ainda que o conceito incluía mera exemplificação de ativos a título não exaustivo, por uma questão de transparência, deveriam constar claramente os motivos que levaram a esta exclusão, especialmente porque no sumário executivo da NT consta ainda menção ao conceito da RN nº 526/2022.

21. Vale também repisar que **a AIR é silente quanto à motivação, objetivo e opções relativos à inclusão da matriz de correlação - Ppre - no modelo padrão relativo ao CRS**. Ao contrário, da leitura do estudo anexado à CP tem-se a informação que, à época da edição da RN ANS nº 451/2020, optou-se por excluir tal matriz em virtude de manifestações contrárias de consultorias. Acrescenta ainda este estudo que “a Diope/ANS concluiu que as correlações encontradas poderiam ‘refletir mera coincidência, mas não se relacionarem as [sic] interdependências dos riscos de diferentes tipos de planos’. Dessa forma, **entendeu-se adequado realizar novos estudos a fim de verificar sua adequação...**” (grifo nosso). Nesse sentido, visto que os mencionados estudos não foram apresentados, pode-se apenas constatar que **a proposta de ajuste ao modelo padrão do CRS carece de discussão e de análise mais aprofundada**.

22. Em termos do levantamento de impactos, são comparados, entre outros cenários[x], o uso da MS integral e do CBR completo, incluindo tanto o CRM quanto a Ppre no CRS. Segundo a ANS, de um universo de 1.297 OPS, 226 (17,4%) apresentam capital regulatório insuficiente quando utilizada a MS e, 166 (12,8%), para o CBR. Das 226 OPS insolventes pela MS, 99 cumpririam os requisitos de capital pelo CBR, o que corresponde a um patrimônio próximo a R\$ 5,4 bilhões. Por outro lado, a recíproca seria verdadeira para 21 OPS, que somam quase R\$ 9,5 bilhões de patrimônio. Diante deste resultado de aparente contradição à hipótese de redução do volume de capital necessário, argumenta a Agência que “*existem mecanismos de recomposição do capital conforme estabelecidos na RN nº 523/22 - PAEF (Procedimentos de Adequação Econômico- Financeira)*”.

23. Quando considerado o capital regulatório total, os dados da ANS mostram que, ao passo que para a manutenção da MS o montante necessário atingiria aproximadamente R\$ 57,7 bilhões, o CBR exigiria cerca de R\$ 36 bilhões, ou seja, 37,7% a menos de capital. No caso da segmentação por modalidade, a ANS observa que, à exceção das administradoras de benefício, para as quais a proposta em discussão prevê a exclusão da exigência de constituição de ativos garantidores, todas as demais modalidades teriam redução da exigência de capital no modelo do CBR integral, conforme tabela abaixo:

	Margem de Solvência (MS)	CBR Completo	CBR / MS
Cooperativa médica	18.858.531.350	6.350.171.282	-66%
Medicina de Grupo	17.628.800.826	11.026.495.376	-37%
Seguradoras	13.050.044.456	11.679.403.661	-11%
Autogestão	6.780.328.737	5.540.465.854	-18%
Filantropia	702.910.371	569.682.708	-19%
Odontologia de Grupo	569.345.369	478.688.356	-16%
Cooperativa odontológica	150.251.410	76.266.140	-49%
Adm. de Benefícios	36.164	269.354.593	744705%

Fonte: DIOPE/ANS

24. No caso das administradoras de benefícios, a ANS também argumenta que haveria erros nos dados informados para o cenário do CBR. Não obstante, **não fica claro por que estes erros não teriam recebido o mesmo tratamento dados aos demais dados apresentados**. Vale também considerar que no cenário relativo à MS, em que tais agentes estão vinculados a ativos garantidores, segundo informado na outra NT, o capital requerido atinge cerca de R\$ 141,8 milhões. Assim, comparando-se os dois cenários, a exigência de capital seria de cerca de duas vezes maior no CBR em relação ao MS.

25. **Considerando-se os cenários mais amplos, para as OPS, a partir dos custos e limitações levantados, constata-se a necessidade de uma análise mais aprofundada e mais alargada no tempo, para captar os custos e benefícios relativos de ambos os cenários. Já para os demais atores identificados, verifica-se que não foram estimados custos e benefícios monetizáveis, associados à alteração da norma**. No âmbito da ANS, a NT restringe-se a informar que deverão ser feitos ajustes para fins de acompanhamento econômico-financeiro e gestão do modelo, no que diz respeito à sua revisão e aprimoramento a médio prazo.

26. Conforme já apontado anteriormente, para assessorar o levantamento de custos regulatórios de forma objetiva, recomenda-se o uso da Calculadora de Onerosidade Regulatória (CalReg), disponível no site do Ministério da Economia[xi]. Tal ferramenta visa, além de ampliar a transparência quanto aos custos envolvidos, contribuir para a redução do fardo regulatório brasileiro, considerando-se o correto dimensionamento do ônus envolvido nas alternativas propostas.

27. Finalmente, embora haja menção da necessidade de revisão do modelo, **não consta na AIR um plano concreto de como e com qual periodicidade será realizada tal revisão. Tampouco são mencionadas as medidas a serem concretamente tomadas no sentido de facilitar a implementação das alterações sob análise**.

28. Em linha com as melhores práticas regulatórias, salienta-se que a AIR constitui ferramenta importante de apoio ao processo decisório e participação societal. Nesse sentido, fundamental seria que o documento sistematizasse o tema e dados analisados, identificasse claramente as alternativas disponíveis e comparasse adequadamente os custos e benefícios relacionados. Adicionalmente, ainda que o conteúdo da AIR deva, sempre que possível, ser detalhado e complementado por meio de relatórios, publicações, entre outros materiais julgados relevantes, para fins de clareza e transparência, seria fundamental que a AIR sintetizasse todas as informações cruciais, objeto de alteração, de forma concisa, completa e objetiva, para alcance do seu entendimento à sociedade como um todo, para além dos responsáveis pela decisão e dos agentes econômicos diretamente envolvidos.

29. Portanto, para o caso em tela, diante das diferentes observações apresentadas, conclui-se que **a AIR elaborada pela ANS não traz as informações necessárias e suficientes à tomada de decisão**. Ademais, constata-se haver **discrepâncias internas ao documento, assim como entre a NT e os demais materiais apresentados**.

30. Visando à retificação tempestiva dos problemas identificados ao longo da AIR, esta SEAE, em reunião realizada com representantes da DIOPE/ANS, em 04/10/2022, antecipou sua análise e recomendou fortemente a revisão do material disponibilizado no decurso da CP. Não obstante, em consulta recente ao site da CP[xii], verifica-se que o material permanece inalterado. Neste sentido, esta SEAE reitera o entendimento que **a falta de clareza e transparência do material apresentado, no que tange especificamente às alterações propostas à**

regulação do setor de saúde suplementar, prejudica a participação social e frustra os objetivos da CP, de forma a comprometer os seus resultados.

31. Em segundo lugar, procedeu-se à análise da **NT nº 303/2022/CESME/GEHAE/GGAME/DIRAD-DIOPE/DIOPE**, que trata de justificativa de dispensa de AIR relativa à exclusão da exigência de ativos garantidores a administradoras de benefícios. Segundo a ANS, tal exigência, prevista na RN nº 515/2022 e regulamentada pela RN nº 514/2022 e IN nº 22/2022, consiste em distorção regulatória, visto que, na qualidade de intermediadores entre OPS e pessoas jurídicas contratantes de planos coletivos, as administradoras de benefícios não possuem beneficiários diretos, nem contabilizam provisões técnicas, conforme ilustra o fluxo operacional abaixo:



Fonte: DIOPE/ANS.

32. Aquiesce a Agência que, diante da ausência de regra de capital que levasse em conta o risco de crédito, buscou-se, por meio do vínculo a ativos garantidores, inserir uma medida compensatória *vis-à-vis* ao que seria exigido das OPS. Contudo, a partir da implementação obrigatória do CBR, que comporta o CRC, argumenta a Agência que a manutenção deste vínculo traria ônus significativo às administradoras de benefícios ao assumir o papel de uma dupla exigência de capital.

33. Para a exclusão da vinculação de ativos garantidores, a ANS justifica a dispensa de AIR com base no inciso VII, art. 4º, do Decreto nº 10.411/2020, por constituir redução de exigências com diminuição de custos regulatórios a esses agentes econômicos. Nesse sentido, a Agência apresenta a estimativa de que tal proposta isentaria as administradoras da manutenção de um lastro adicional que totaliza cerca de R\$ 141,8 milhões.

34. Com base nas informações prestadas por referida NT, considera-se que **o problema foi adequadamente abordado pela Agência, assim como a justificativa para dispensa de AIR.**

35. Por último, em análise à **minuta de RN**, cabe acrescentar as seguintes considerações:

- i. Tanto no parágrafo único do art. 1º, quanto no art. 12, a minuta de RN faz referência a diferentes tipos de “autogestões”. **Com vistas a evitar possível confusão de conceitos, recomenda-se diferenciar melhor estes agentes econômicos;**
- ii. No caso da apuração feita excepcionalmente com base na MS, o art. 12 não dispõe expressamente sobre a periodicidade com que tal apuração deverá ser feita. À luz do que prevê atualmente o *caput* do art. 5º da RN nº 526/2022, **recomenda-se incluir a periodicidade atrelada à apuração correspondente à MS;**
- iii. A NT nº 302/2022/CESME/GEHAE/GGAME/DIRAD-DIOPE/DIOPE, em seu item 3.3, informa que a exceção ao prazo para fim do uso da MS também se aplica a “*autogestões operadoras dos segmentos primário, secundário, próprio e misto, com início de operação até 3 de julho de 2007, e as do segmento terciário com início de operação antes de 19 de julho de 2001, [que] podem ainda cumprir o escalonamento da margem de solvência conforme Anexo IP*”. Não obstante, em que pese tal exceção estar prevista nos §§ 2º e 3º do art. 11 da RN ANS nº 526/2022, esta foi excluída da atual proposta. **Com vistas a que as regras de transição sejam estabelecidas de forma completa, recomenda-se verificar se o período de escalonamento concedido a estes agentes, assim como àqueles de que trata o art. 12 da RN ANS nº 526/2022, já foi de fato encerrado ou não e, se necessário, proceder às adequações;**
- iv. Considerando-se que para os agentes autorizados a utilizar a MS, o período de transição da regra de capital continua em vigor, **para fins de clareza, recomenda-se acrescentar ao art. 9º ou ao art. 12 da proposta dispositivo que ratifique obrigatoriedade de cumprimento de apuração do capital regulatório, em conformidade com o que prevê o art. 9, a partir de janeiro de 2024.**

36. Para fins de aferição da qualidade regulatória, com base nos critérios estabelecidos pela Portaria SEAE/ME nº 6.554/2022, que estabelece programa de reconhecimento de qualidade regulatória como parte da implementação das recomendações da OCDE, esta SEAE confere pontuação de 7/9 (78%) para a minuta de RN proposta pela CP ANS nº 102/2022, conforme detalhado no quadro abaixo:

REQUISITOS PARA AFERIÇÃO DE SELO DE UMA NORMA	Cumprimento ou não do item (SIM/NÃO)	Informações Adicionais e link de acesso internet
Aspectos avaliados / itens (questões)		
Previsibilidade:		
1. A regulação foi prevista em agenda regulatória ou agenda setorial (planejamento estratégico) disponível no portal gov.br/reg?	Não (0)	Embora no Eixo “Equilíbrio da SS” da Agenda Regulatória 2019-2022[xiii], o Tema 2 trate de “Provisões técnicas e Capital regulatório - margem de solvência e regra de transição para exigência de capital”, a RN em análise, que finaliza o processo de regulamentação do CBR, não consta na programação da ficha técnica[xiv].
2. A regulação foi elaborada observando a janela regulatória, na	Sim (1)	Previsão de vigência a partir de 01/01/2023.

forma do artigo 4º do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019?		
Qualidade regulatória:		
3. A regulação é fundada em realização de AIR ou ARR?	Sim (1)	
4. A regulação foi precedida, independentemente do momento em seu processo administrativo de elaboração da norma, de estimativa de custos regulatórios, ainda que de forma simplificada (Ex: Calreg)?	Sim (1)	
5. A regulação manteve em sua redação final aspecto anticoncorrencial apontado em parecer SEAE?	A definir ex-post.	
Participação Social (stakeholder engagement):		
6. Houve participação social na fase preliminar da AIR para a definição do problema regulatório ou desenho das alternativas de intervenção regulatória?	Não (0)	CP realizada após apresentação da AIR
7. Houve participação social para avaliação do relatório da AIR finalizado?	Sim (1)	CP nº 102/2022
Convergência regulatória:		
8. A regulação editada seguiu o benchmark internacional? *O apontamento do benchmark internacional precisa estar na AIR/ARR ou no documento técnico que embasou o normativo.	Sim (1)	
9. A regulação consolidou e/ou revogou outros normativos existentes?	Sim (1)	
Fardo regulatório:		
10. A regulação cria, introduz, expande ou onera um ato público de liberação?	Não (1)	

37. Da pontuação, cumpre observar que esta não mensura a qualidade do material submetido à CP no seu mérito, mas a qualidade do processo dentro da Autarquia, com base no cumprimento de prerrogativas avaliadas sob o ponto de vista quantitativo.

2.3. Análise concorrencial

38. No intuito de avaliar eventuais impactos concorrenciais das normas propostas, esta SEAE aplica metodologia desenvolvida pela OCDE [xv], 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.

39. Se, por um lado, a fixação de regra de capital tende a limitar o número de OPS no mercado, de forma a intensificar o efeito 1 acima listado, tal limitação, se eficiente, tem o condão de reduzir incertezas e barrar a transferência de ônus a outros atores afetados pela insolvência de planos de saúde, sejam estes beneficiários, prestadores de serviços, OPS concorrentes ou ainda a própria ANS.

40. No caso concreto, ao tornar o cálculo do CBR mais específico e condizente com o risco efetivo enfrentado pelas OPS, presumindo-se que os modelos padrão proposto (CRM) e ajustado (CRS), além da exclusão de ativos garantidores para administradoras de benefícios, captam corretamente os diferentes riscos envolvidos no setor de saúde suplementar, espera-se que a mudança normativa em discussão proporcionará a correção de distorções à concorrência além de maior eficiência na gestão de riscos, podendo não só diminuir as exigências de capital para um número considerável de operadoras, como também criar incentivos para que estes agentes econômicos revisem seus modelos de negócios, o que seria então capaz de atenuar, além do próprio efeito 1, o efeito 2 previsto pela OCDE.

41. Adicionalmente, como já observado anteriormente, a implementação de um modelo acessível e melhor alinhado ao risco de insolvência **traz externalidades positivas e redução da assimetria de informações** no que tange à sustentabilidade financeira das operadoras, diminuindo o poder de marca no mercado, o que, além de favorável à participação das empresas de pequeno porte, aumenta a capacidade de escolha do consumidor, de modo a também ter o potencial de induzir à redução do efeito 4.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

42. Com base no acima exposto, esta SEAE considera que, a princípio e condicionada à hipótese que haja aumento de eficiência à definição do capital regulatório, a proposta não enseja problemas concorrenciais no setor de saúde suplementar. Não obstante, salienta que a análise de impacto da nova regra de capital carece de aprofundamento e aumento de observações no tempo. Ademais, evidencia preocupações regulatórias diante da falta de clareza e de transparência da AIR conduzida para promoção de alterações à regulamentação do capital regulatório.

43. Ainda que inquestionável a necessidade de finalizar o processo de transição do modelo baseado na MS ao CBR, verificaram-se persistentes falhas na identificação do problema, objetivos e alternativas regulatórios que tendem a ser prejudiciais ao correto dimensionamento dos impactos oferecidos na extensão da medida proposta. Ao mesmo tempo, as informações fornecidas não permitem avaliar em que medida o modelo padrão desenvolvido para o CRM e os ajustes ao modelo padrão para o CRS estão alinhados às melhores práticas internacionais relativas ao setor de saúde suplementar.

44. Finalmente, considerando-se as recentes alterações à Lei nº 9.656/1998, no que diz respeito ao teor não-taxativo do rol da ANS, e seu possível impacto sobre o CRS, a falta de consenso relativa ao ajuste de cálculo proposto, assim como as limitações experimentadas na construção do modelo padrão para CRM, que podem também estar presentes no que tange aos demais riscos considerados, corroboradas pelas limitações da análise de impacto, **recomenda-se que, ao final de um ano de implementação do CBR, a ANS promova Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) para fins de levantamento de evidências e revisão da metodologia de cálculo implementada, principalmente dos modelos-padrão e fatores que a integram.**

Brasília, 25 de outubro de 2022.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente
CONSTANCE MARIE MEINERS CHABIN
Coordenadora de Inovação e Saúde

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
ALEXANDRE MESSA PEIXOTO DA SILVA
Secretário de Acompanhamento Econômico

[i] As “regras de capital” formam parte das regras de solvência estabelecidas pela ANS às OPS, em conjunto com as “provisões técnicas” cujos critérios de constituição são atualmente regulamentados pela RN ANS nº 393/2015. Enquanto as provisões técnicas se referem a despesas previsíveis, as regras de capital visam a garantir a manutenção de recursos suficientes para contrabalançar despesas não previstas.

[ii] Atualmente, a RN ANS nº 526/2022 consolida as normas referentes ao CBR.

[iii] A MS, cujo conceito no regulamento vigente é “a regra de capital que define um montante variável a ser observado em função do volume de contraprestações e eventos indenizáveis aferidos pela operadora”. De acordo com o caput do art. 5º da RN ANS nº 526/2022, a MS equivale ao maior valor entre entre 20% da receita com contraprestações nos últimos doze meses de planos com preço preestabelecidos (metade das contraprestações para planos com preços pós-estabelecidos) e 33% dos eventos/sinistros de planos com preços preestabelecidos (metade para planos com preços pós-estabelecidos).

[iv] Nos termos do art. 2º do regulamento vigente, tais riscos têm a seguinte definição:

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”.

[v] A partir da publicação da RN nº 451/2020.

[vi] Pela regra vigente (art. 15), até o final de 2022, as OPS que optarem por utilizar o CBR de forma antecipada deverão considerar o maior valor entre o capital base, a MS e CBR.

[vii] 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>>.

[viii] Guia para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR). Ministério da Economia, 2021. Disponível em: < https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/analise-de-impacto-regulatorio-2013-air-1/guia-para-elaboracao-de-air-2021_vdefeso.pdf>.

[ix] Respostas enviadas pelas OPS às requisições de informações formuladas pela ANS em 25/01/2022.

[x] MS exigida, correspondente a 75%, e CBR parcial, que considera apenas o CRS, CRC e CRO.

[xi] Disponível a partir de: < <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/guias-e-manuais>>.

[xii] Disponível em: < <https://www.gov.br/ans/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-da-sociedade/consultas-publicas/consulta-publica-no-102-2013-proposta-de-resolucao-normativa-que-dispoe-sobre-os-criterios-para-definicao-do-capital-regulatorio-das-operadoras-de-planos-de-assistencia-a-saude-altera-a-resolucao-normativa-no-515-de-29-de-abril-de-2022-e-revoga-a>>. Último acesso em: 24/10/2022.

[xiii] Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-da-sociedade/agenda-regulatoria>. Último acesso em: 24/10/2022.

[xiv] Disponível em: <<https://www.gov.br/ans/pt-br/arquivos/aceso-a-informacao/participacao-da-sociedade/agenda-regulatoria/agenda-regulatoria-2019-2021/02-ficha-pdf>>. Acesso em: 24/10/2022.

[xv] Guia para Avaliação da Concorrência. Volume 1 - Princípios. Versão 3.0. OCDE, 2019. Disponível em <<http://www.oecd.org/daf/competition/46969642.pdf>>.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Messa Peixoto da Silva, Secretário(a)**, em 27/10/2022, às 15:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Piccoli Lins Cavalcanti, Coordenador(a)-Geral**, em 27/10/2022, às 20:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Constance Marie Meiners Chabin, Coordenador(a)**, em 27/10/2022, às 20:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 27/10/2022, às 21:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

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 **29043875** e o código CRC **32DB1BB9**.

Referência: Processo nº 10099.100668/2022-81

SEI nº 29043875