



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência

Subsecretaria de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação

Coordenação-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

**PARECER SEI N° 154/2018/COGIS/SUPROC/SEPRAC-MF**

**Assunto:**

Contribuição  
à  
Consulta  
Pública  
nº  
67/2018,  
da  
ANS,  
que  
dispõe  
sobre  
adoção  
de  
práticas  
de  
governança  
corporativa,  
com  
ênfase  
em  
controles  
internos  
e  
gestão  
de  
riscos,  
pelas  
operadoras  
de  
plano  
de  
assistência  
à  
saúde.

**Ementa:**

Regulamenta  
diretrizes  
para  
as  
práticas  
e  
estruturas  
de  
governança,  
controles  
internos

e  
gestão  
de  
riscos  
implementados  
pelas  
operadoras  
que  
devem  
ser  
efetivos  
e  
consistentes  
com a  
natureza,  
escala  
e  
complexidade  
das  
suas  
atividades,  
respeitadas  
as  
características  
e  
estruturas  
estabelecidas  
nos  
seus  
estatutos  
ou  
contratos  
sociais  
e  
normas  
internas.  
Manifestação  
favorável  
com  
ressalva  
de  
que a  
efetividade  
da  
norma  
possa  
ser  
prejudicada  
pela  
necessidade  
de  
inscrição  
da  
CVM  
para  
o  
auditor  
independente

e  
janela  
de  
dois  
anos  
para  
o  
mesmo  
e a  
falta  
de  
clareza  
no  
benefício  
que  
ainda  
vai  
ser  
regulamentado.

**Acesso:**  
Público

Processo  
SEI  
nº  
10099.100179/2018-  
43

## 1.Introdução

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seprac/MF), em consonância com o objetivo traçado pela ANS, apresenta, por meio deste parecer, as suas contribuições à Consulta Pública nº 67/2018, com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor, nos termos de suas atribuições legais, definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017.
2. A Consulta Pública nº 67/2018 da ANS, em análise, apresenta uma proposta de regulamentação de diretrizes para as práticas e estruturas de governança, controles internos e gestão de riscos implementados pelas operadoras, que devem ser efetivos e consistentes com a natureza, escala e complexidade das suas atividades, respeitadas as características e estruturas estabelecidas nos seus estatutos ou contratos sociais e normas internas.
3. A governança corporativa constitui-se, segundo definição do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa<sup>[1]</sup>, num “...sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”. Ademais, boas práticas em governança corporativa “...convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum”.
4. Assim, a governança corporativa consubstancia um conjunto de normas internas e externas e processos operacionais formais ou tradicionais que norteiam a organização e o comportamento de uma instituição, estabelecendo, inclusive, restrições decorrentes da necessidade de compliance às regulamentações estatais. Idealmente, deve consubstanciar um conjunto de incentivos positivos e negativos, restrições e processos de monitoramento, controle e transparência que direcionem a instituição e o comportamento de seus membros no sentido apropriado – aquele estabelecido pelos controladores, órgãos de regulação/supervisão estatal e mesmo pelo conjunto da sociedade.

5. A ausência de sistemas de governança corporativa adequados, em especial num setor que lida com um elemento sensível como a saúde humana, no qual há frequentemente a premência do atendimento e ocorre assimetria de informação entre os agentes, pode ensejar comportamentos amplamente prejudiciais aos mercados e aos consumidores.

## 2. Análise do Impacto Regulatório (AIR)

### 2.1. Identificação do Problema

6. A Exposição de Motivos (Análise nº 2 /2018/GEHAE/GGAME/DIRAD-DIOPE/DIOPE), situa o problema a ser bordado no “Risco de insolvência e descontinuidade de operações de planos de saúde decorrentes de falhas de controles internos e baixa capacidade de gestão dos riscos a que estão expostas as operadoras, deixando seus beneficiários sem assistência”, uma vez que “...conclusões do relatório das respostas ao questionário de riscos respondido por operadoras no âmbito da Comissão Permanente de Solvência evidenciam que boa parte das operadoras possuem práticas de governança corporativa e gestão de risco pouco maduras”. Ademais, em “...levantamento da Agência sobre as causas que acarretaram o encerramento das atividades de cento e dezenove empresas liquidadas entre 2012 e 2018, verifica-se que todas as operadoras tinham problemas de gestão constatados nos relatórios finais de investigação. Em particular, em 98,2% dos casos havia falta de confiabilidade das informações financeiras e em 82,2% dos inquéritos foram apontadas deficiências nos controles internos destas operadoras”.
7. Para minimizar esse risco, a ANS sugere uma série de medidas a serem verificadas por auditoria independente. À medida em que as empresas atinjam essa certificação, será possível requerer a diminuição das exigências sobre solvência e patrimônio, o que é um objetivo secundário que permite reduzir o custeio das operações.
8. Um ponto que se mostra claro na documentação é o custeio dessa auditoria que, para incentivar a tomada de decisão favorável, deve ser menor que os ganhos com a redução das exigências financeiras.
9. A norma é facultativa até 31/12/2023, quando há mudanças nas regras de capital, estabelecendo prazo para que tanto regulador como regulados se ajustem à norma e a outras regulamentações pertinentes..
10. A identificação clara e precisa do problema a ser enfrentado pela regulação contribui para o surgimento de soluções. Ela, por si só, delimita as respostas mais adequadas para o problema, tornando-se o primeiro elemento da análise de adequação e oportunidade da regulação.
11. A identificação do problema deve ser acompanhada, sempre que possível, de documentos que detalhem a procedência da preocupação que deu origem à proposta normativa e que explicitem a origem e a plausibilidade dos dados que ancoram os remédios regulatórios propostos.
12. No presente caso, esta Seprac entende que:
  - O problema foi identificado com clareza e precisão.
  - Os documentos que subsidiam a audiência pública são suficientes para cumprir esse objetivo.

### 2.2 Justificativa para a Regulação Proposta

13. A intervenção regulamentar deve basear-se na clara evidência de que o problema existe e de que a ação proposta a ele responde, adequadamente, em termos da sua natureza, dos custos e dos benefícios envolvidos e da inexistência de alternativas viáveis aplicadas à solução do problema. É também recomendável que a regulação decorra de um planejamento prévio e público por parte da agência, o que confere maior transparência e previsibilidade dos procedimentos para os administrados e denota maior racionalidade nas operações do regulador.
14. No presente caso, esta Seprac entende que:
  - As informações levadas ao público pelo regulador justificam a intervenção do regulador.
  - Os dados disponibilizados em consulta pública permitem identificar coerência entre a proposta apresentada e o problema identificado.

- A normatização decorre de planejamento previamente formalizado em documento público.
15. O item consta da agenda regulatória da ANS no eixo de sustentabilidade, tendo havido discussões no âmbito dos grupos/câmara de discussão de solvência. A ANS também colocou à disposição do público sua Exposição de motivos, Análise de Impacto Regulatório e Nota Técnica que embasaram a minuta de norma.

### **2.3 Base Legal**

16. 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.
17. No caso em análise, a Seprac entende que:
- A base legal da regulação foi adequadamente identificada.
  - Não se detectou a necessidade de revogação ou alteração de norma preexistente.
18. A ANS já faz referência a uma norma futura que disciplinará o ganho das empresas em termos de redução das garantias financeiras, no caso de obtenção da certificação antes de 2023. Considera-se importante a célere edição dessa medida a fim de que não haja quebra de expectativas do mercado em relação ao custo-benefício de se adotar logo as medidas de governança.

### **2.4 Efeitos da Regulação sobre a Sociedade**

19. A distribuição dos custos e dos benefícios entre os diversos agrupamentos sociais 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 regiões ou grupos específicos.
20. Considerados esses aspectos, a Seprac entende que:
- A agência discriminou quais os atores onerados com a proposta.
  - Há mecanismos adequados para o monitoramento do impacto e para a revisão da regulação.
21. Considera-se que a Análise de Impacto Regulatório elaborada pela ANS elencou bem os atores e procurou, para o monitoramento, optar pelo modelo de certificação a fim de ter melhor controle e menores custos de fiscalização. Nesse ponto, ressalta-se a convergência com outros modelos como os adotados pela CVM, Bacen e SUSEP.

### **2.5 Custos e Benefícios**

22. 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.
23. No presente caso, a Seprac entende que:
- Foram apresentados adequadamente os custos associados à adoção da norma.
  - Foram apresentados adequadamente os benefícios associados à adoção da norma.
24. A ANS procedeu a uma avaliação qualitativa sobre os custos. Como as operadoras já estão sujeitas a

auditorias, acrescentar a parte de governança aos contratos não seria muito custoso. Todavia, a norma veda, para esse propósito regulatório, a contratação de empresa auditoria que tenha tido contrato com a operadora nos últimos dois anos e ainda exige sua inscrição na CVM.

25. Entende-se que essas duas condições podem encarecer o custo da auditoria independente. Como ainda não está claro o benefício para as operadoras, essas duas condições na forma da auditoria podem não compensar o benefício.

## 2.6 Opções à Regulação

26. A opção regulatória deve ser cotejada face às alternativas capazes de promover a solução do problema – devendo-se considerar como alternativa à regulação a própria possibilidade de não regular.
27. Com base nos documentos disponibilizados pela agência, a Seprac entende que:
- Foram apresentadas as alternativas eventualmente estudadas.
28. É importante destacar que a ANS demonstrou e analisou várias alternativas, principalmente no que concerne ao monitoramento/auditoria e os custos para as operadoras e para a própria ANS.
29. A ANS entendeu que, dentre as alternativas existentes, a melhor opção regulatória seria *“...regulamentar diretrizes gerais para governança corporativa, com ênfase em controles internos e gestão de riscos, com possível redução de exigência de capital ou patrimônio para operadoras que comprovem a aderência de seus processos e estruturas internas a tais diretrizes por meio verificação por auditoria independente...”*, porque essa alternativa teria *“...alto impacto na solvência das operadoras, facilidade de implementação, custos medianos para a ANS e para os entes regulados e permite que seja adotado o capital baseado em risco, com possível redução da exigência para aquelas operadoras que demonstrarem, por meio de verificação por auditoria independente, terem cumprido os requisitos de governança corporativa, com ênfase em controles internos e gestão de risco, a serem estabelecidos pela ANS”*.
30. Nesse sentido, a minuta de Resolução Normativa disponibilizada, que *“Dispõe sobre adoção de práticas de governança corporativa, com ênfase em controles internos e gestão de riscos, pelas operadoras de plano de assistência à saúde”*, estabelece, em seu art. 2º, que as *“...práticas e estruturas de governança, controles internos e gestão de riscos implementados pelas operadoras devem ser efetivos e consistentes com a natureza, escala e complexidade das suas atividades, respeitadas as características e estruturas estabelecidas nos seus estatutos ou contratos sociais e normas internas”*. Portanto, em tese, a norma vincula a tipologia e a envergadura da governança corporativa aplicável à escala e à natureza de cada OPS.
31. A Resolução estabelece normas acerca da governança das operadoras, de seus controles internos e de sua gestão de riscos.
32. Em relação à governança, definida no inciso I do art. 3º como o *“...conjunto de estruturas, normas e processos adotados pela administração da operadora para gerir e monitorar suas atividades, envolvendo os relacionamentos entre seus proprietários, administradores, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”*, estabelece-se e define-se cinco princípios (integridade, transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa) a serem observados pelas operadoras, bem como que estes devem, consoante disposto no art. 5º, ser *“...formalizadas de forma clara e objetiva em estatuto ou contrato social, regimentos ou regulamentos internos submetidos à revisão e aprovação das instâncias máximas de decisão das operadoras”*.
33. O Anexo II da norma detalha as estruturas e documentos de governança, controle interno e gestão de riscos, e auditoria interna. O Anexo V detalha os procedimentos a serem executados para verificação do cumprimento de tais requisitos.
34. Os controles internos são definidos no inciso II do art. 3º como o *“...conjunto de medidas adotadas para salvaguardar as atividades da operadora, assegurando o cumprimento de seus objetivos e obrigações em todos os níveis da organização”*. A gestão de riscos, é definida no inciso III do art. 3º como o *“...processo de identificação, análise, avaliação, priorização, tratamento e monitoramento de riscos que possam afetar, positiva ou negativamente, os objetivos, processos de trabalho e projetos de uma operadora nos níveis estratégicos, tático e operacional”*.

35. Detalha-se, na Seção I, os controles internos e, na seção II, a gestão de riscos. O Anexo I especifica as práticas de gestão de riscos e controles internos a serem verificados, e o Anexo IV a descrição de procedimentos a serem efetuados para verificar seu cumprimento.
36. Cumpre observar, contudo, que no âmbito da análise de impacto regulatório elaborada pela ANS, uma política que apenas recomendasse as diretrizes de governança sem obrigatoriedade perdeu por margem relativamente pequena (73 a 67) para a política proposta na Resolução. Nesse aspecto, parecem realmente custosas as exigências de inscrição na CVM e os dois anos sem contrato com a operadora para a auditoria independente.

### 3. Análise de Impacto Concorrencial

38. Para avaliar as eventuais consequências do CP, utiliza-se uma metodologia desenvolvida pela OCDE (vide OCDE (2011). Guia de Avaliação de Concorrência). A metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas com potencial de restringir a concorrência. Assim, a análise foi realizada para identificar restrições desnecessárias e que podem:
  1. limitar o número ou variedade de fornecedores;
  2. limitar a concorrência entre empresas;
  3. diminuir o incentivo à competição; e
  4. limitar as opções dos clientes e da informação disponível.
39. É provável que, com o crescimento de custos associados a maior transparência, gestão e controles, seja reforçada a concentração do mercado. Por outro lado, haverá mais garantias de solvência, e, portanto, da prestação dos serviços, para o setor como um todo e custos financeiros menores a partir da diminuição das garantias. Assim, embora haja risco de concentração no mercado, ele poderá vir a operar com maior eficiência e eficácia na prestação assistencial. Isto, associado a outros incentivos, pode criar mais rivalidade e sobrestar a formação de poder de mercado, mas é importante que a Agência monitore continuamente este efeito colateral da regulação.

### 4. Análise Suplementar

40. A diversidade das informações colhidas no processo de audiências e consultas públicas constitui elemento de inestimável valor, pois permite a descoberta de eventuais falhas regulatórias não previstas pelas agências reguladoras.
41. Nesse contexto, as audiências e consultas públicas, ao contribuírem para aperfeiçoar ou complementar a percepção dos agentes, induzem ao acerto das decisões e à transparência das regras regulatórias. Portanto, a participação da sociedade como baliza para a tomada de decisão do órgão regulador tem o potencial de permitir o aperfeiçoamento dos processos decisórios, por meio da reunião de informações e de opiniões que ofereçam visão mais completa dos fatos, agregando maior eficiência, transparência e legitimidade ao arcabouço regulatório.
42. Foi realizada a Audiência Pública nº 08, no dia 04 de maio de 2018, no auditório da ANCINE, no Rio de Janeiro – RJ, com transmissão ao vivo pela internet por meio do aplicativo PERISCOPE. Para a discussão e coleta de subsídios foram solicitadas contribuições na Comissão Permanente de Solvência (CPS), nas reuniões da comissão realizadas em 11/12/2017 e 06/03/2018.
43. Mais uma vez sugere-se que a ANS utilize o FormSUS, adotado pela Anvisa, vinculada ao mesmo Ministério da Saúde que a ANS. O sistema da ANS não permite o envio de arquivos, com tratamento sistêmico da questão, e sim sugestões pontuais e limitadas a um determinado número de caracteres.
44. Nessa linha, esta Secretaria verificou que, no curso do processo de normatização:
  - A norma apresenta redação clara.
  - Houve audiência pública ou evento presencial para debater a norma.
  - O prazo para a consulta pública foi adequado.
  - Há uma barreira à manifestação em sede de consulta pública.

45. Não se constatou, na norma proposta, o estabelecimento expresso de uma gradação de aplicação dos elementos de governança corporativa em proporção à escala e natureza jurídico-institucional das OPS, muito embora haja referências a isso em seus arts. 2º e 10. A aplicação de critérios uniformes a instituições díspares pode implicar impactos negativos à competição nos mercados, haja vista o custo e a complexidade operacional comparativamente maiores para os incumbentes de menor envergadura. Sugere-se, assim, a aplicação da norma seguindo as linhas de menor resistência, dos incumbentes maiores e mais complexos àqueles mais modestos, convergindo o setor gradualmente em direção a novos patamares de governança corporativa.
46. Observe-se que o art. 11 da norma difere a obrigatoriedade da auditoria externa independente, elemento central em qualquer estrutura de governança corporativa, para o ano base de 2023, uma vez que esta permanece facultativa até 31/12/2022. Insta atentar para o fato de que, após implantada, práticas de governança corporativa, devem ser mensuradas, avaliadas e aperfeiçoadas para que funcionem com efetividade.
47. Parece certo que a obrigatoriedade da auditoria externa independente deve aplicar-se já ao ano base de 2018, a despeito do custo, gradativamente, a partir das operadoras de maior porte, até que, em prazo adequado, inclua a todas.
48. Especialmente necessária se torna tal providência ao constatar-se que, pelo disposto no art. 12, as operadoras poderão comprovar as práticas de gestão de riscos e de controles internos - por meio de relatório não auditado independentemente – habilitando-se à “...*redução de fatores de capital regulatório a ser observado para atuação no setor de saúde suplementar*”. Adicionalmente, o art. 13 estabelece que “*Para fins de aprovação de modelos próprios de capital baseado nos seus riscos, as operadoras devem encaminhar relatório de PPA, constante dos Anexos IV e V, comprovando o atendimento a todos os requisitos constantes dos Anexos I e II desta RN*”, igualmente prescindindo da auditoria externa até 2022.
49. Outrossim, a diminuição das exigências de capital de pronto parece situar-se além do que a prudência regulatória sugeriria. Convém observar o efetivo efeito das novas práticas de governança corporativa ao menos a médio prazo para, num segundo momento, após constatação empírica de que as regras de governança efetivamente tiveram os resultados esperados, aplicar tal lenitivo.

#### **4 – Considerações Finais**

50. Desta forma, entendemos que a CP em tela visa a incentivar as operadoras a aderirem a princípios de governança corporativa e gestão de riscos antes da mudança da regra de capital em 2023. O incentivo é dado por meio da redução das garantias financeiras a partir de uma certificação independente das operadoras e posterior requerimento à ANS desse incentivo.
51. Ante o exposto, a Seprac não vislumbra qualquer prejuízo à concorrência pelo advento da proposta de Resolução de Diretoria Colegiada em tela, manifestando-se favoravelmente à sua aprovação, ressaltando alguns pontos:
- Que a redução das exigências de capital regulatório em razão da implementação de práticas de gestão de risco e controles internos sem a devida verificação de auditoria independente pode abrir espaço para práticas que resultem na diminuição da solidez patrimonial de segmentos da indústria de saúde suplementar; e
  - Que as exigências do período de dois anos sem relacionado com a operadora e inscrição na CVM aplicadas às empresas de auditoria independente podem aumentar o custo de implementação das práticas de governança pretendidas pela Resolução.

À apreciação superior.

Documento assinado eletronicamente

**AURÉLIO MARQUES CEPEDA FILHO**



Documento assinado eletronicamente

**MARCELO DE MATOS RAMOS**

Coordenador-Geral de Inovação, Indústrias de Rede e Saúde

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

**ANGELO JOSÉ MONT ALVERNE DUARTE**

Subsecretário de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação

---

[1] <http://www.ibgc.org.br/governanca/governanca-corporativa> (consulta efetuada em 12/07/2018).

---

Brasília, 27 de julho de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo de Matos Ramos, Coordenador(a)- Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde**, em 27/07/2018, às 06:07, 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 **Aurélio Marques Cepeda Filho, Chefe de Divisão**, em 27/07/2018, às 09:14, 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 **Angelo José Mont'Alverne Duarte, Subsecretário(a) de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação**, em 27/07/2018, às 17:47, 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 [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0934637** e o código CRC **28BFAE92**.

