

VOTO 2 CNSP – ALTERA A RESOLUÇÃO CNSP 168/07

Contratação de resseguro por entidades de previdência complementar e por operadora de plano privado de assistência à saúde

Processo Susep n.º 15414.622511/2019-19

Senhores Conselheiros,

1. Trata-se de proposta de resolução que tem por objetivo alterar a Resolução CNSP nº 168 de 17 de dezembro de 2007, visando à adequação de seus dispositivos para viabilizar a contratação de resseguro por Entidade Aberta de Previdência Complementar (EAPC), Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) e por operadora de plano privado de assistência à saúde.
2. Em reunião ordinária realizada em 06 de fevereiro de 2020, o Conselho Diretor da Superintendência de Seguros Privados (Susep), decidiu aprovar, por unanimidade, a minuta de resolução que se propõe alterar a Resolução CNSP 168/07, nos termos do Voto Eletrônico DIR1 nº 7/2020.

Motivações do voto

3. Sobre o contexto regulatório atual, tem-se que a Resolução CNSP nº 345/2017 possibilitou a oferta para as EFPCs, pelas sociedades seguradoras, das seguintes coberturas: (i) morte de participante ou assistido; (ii) invalidez de participante; (iii) sobrevivência de assistido; e (iv) desvios de hipóteses biométricas. Entretanto, observa-se no mercado emissão de prêmio para apenas duas dessas coberturas: morte e invalidez.
4. O modelo atual não permite que as entidades de previdência e operadoras de saúde acessem diretamente o resseguro, fazendo com que tenham que acessar uma seguradora para a contratação de coberturas para riscos assumidos relativos a seus participantes.
5. Em que pese ser uma necessidade de mercado, atualmente a oferta dessas coberturas não alcança todos os produtos disponíveis e, quando utilizada, se concentra em algumas seguradoras.
6. De acordo com dados obtidos no âmbito da Susep, no ano de 2018 as EFPCs pagaram cerca de R\$ 270 milhões em prêmios/contribuições para que seguradoras cobrissem riscos de morte ou invalidez relacionados aos seus planos de benefícios, sendo:
 - i. R\$ 10 milhões relativos a cobertura de plano de seguro, dos quais 97% foram arrecadados por uma única seguradora e o restante distribuído apenas entre duas outras.
 - ii. R\$ 260 milhões referentes a cobertura de plano de pecúlio, dos quais 91% foram arrecadados por uma única seguradora e o restante distribuído apenas entre outras quatro companhias.
7. Esses dados evidenciam que, em que pese a Resolução 345/2017 ter permitido ao mercado segurador que absorvesse esses riscos, de fato, a contratação de seguro pelas EFPC se

mostrou restrita em poucas companhias. É importante destacar que o mercado de EFPC1 movimentou cerca de R\$ 904 Bi de ativos e que o instrumento de resseguro é uma importante ferramenta para essas instituições, uma vez que as permite reduzir o risco para seus participantes, hoje cerca de 16,7 milhões de pessoas nas entidades abertas e fechadas de previdência.

8. É importante lembrar que ambos os setores, previdência e saúde, têm tido papel de destaque no cenário nacional no que se refere a discussão de políticas públicas. Com o envelhecimento da população estes setores passaram a ocupar parcela importante do orçamento brasileiro. No ano de 2019 o orçamento da seguridade social (basicamente associados a previdência e saúde) foi de cerca de R\$752 bilhões, cerca de 11% do PIB.
9. A sobrecarga no orçamento público destas duas despesas, o crescimento do déficit público e a conseqüente deterioração dos serviços públicos nestas áreas fazem com que a evolução de instrumentos privados cada vez mais eficientes e menos onerosos seja considerada, reduzindo custos para o consumidor final e aumentando a concorrência.
10. As mudanças aqui propostas objetivam alcançar uma maior flexibilidade para os setores de saúde e previdência de modo a reduzir riscos e aumentar a concorrência na oferta destes serviços com o consumidor passando a usufruir de menores preços e melhores serviços.
11. Assim, com a viabilização da contratação de resseguro por entidades de previdência e operadoras de planos de saúde, a expectativa é, não só ampliar a concorrência acarretando redução de custo para essas entidades, como também incentivar a diversidade de produtos e redução de risco.
12. A edição do normativo tem por objetivo o aprimoramento da regulamentação brasileira de resseguros, proporcionando a adequada segurança jurídica para as operações em que as cedentes sejam entidades de previdência complementar ou operadoras de planos de saúde.
13. A minuta de resolução foi elaborada a partir da avaliação dos dispositivos da Resolução CNSP nº 168/2007, tendo sido identificados aqueles que careciam de atualização para permitir a atuação de entidades de previdência complementar e operadoras de planos privados de assistência à saúde, na qualidade de cedentes, em operações de resseguros.
14. As alterações propostas não estabelecem poder de polícia da SUSEP sobre as EFPCs ou às operadoras de planos de saúde, ficando as atribuições da Autarquia limitadas à supervisão das operações de resseguro em si, mantidos os dispositivos que permitem a solicitação de informações pela autarquia às cedentes, inclusive às EFPCs.
15. A minuta de resolução propõe, ainda, a revogação de dispositivos da Resolução CNSP nº 168/2007 que se tornaram inócuos em função da publicação de normativos posteriores.
16. Quanto a análise jurídica da proposta, tem-se que a minuta foi analisada pela Procuradoria Federal junto à SUSEP, que concluiu por reconhecer que as entidades de previdência complementar e as operadoras de saúde podem realizar operações de cessão de riscos em resseguros.

¹ Fonte: PREVIC – Informe Estatístico Trimestral – Dez/2018

17. Destacou a douta Procuradoria que, apesar do art. 2º da Lei Complementar nº 126, de 2007, indicar as sociedades seguradoras como cedentes do contrato de resseguro, o art. 9º, §1º, da mesma Lei Complementar destaca que as operações de resseguros relativos a seguros de vida e de previdência complementar são exclusivas de resseguradores locais. Confira-se:

“Art. 9º A transferência de risco somente será realizada em operações:

I - de resseguro com resseguradores locais, admitidos ou eventuais; e

II - de retrocessão com resseguradores locais, admitidos ou eventuais, ou sociedades seguradoras locais.

*§ 1º **As operações de resseguro relativas a seguro de vida por sobrevivência e previdência complementar são exclusivas de resseguradores locais.**”*

18. Para as entidades de previdência complementar, além das anteriores disposições da Lei Complementar nº 109, de 2001, não houve silêncio por parte da Lei Complementar nº 126, de 2007. Ao contrário, o próprio texto da lei aponta a possibilidade de realização, deixando clara a hipótese de operação de resseguro diretamente pelas entidades de previdência complementar, já prevista na LC 109, de 2001.
19. Com efeito, o fato de o art. 2º, § 1º, incs. I e III, e § 3º, da Lei Complementar nº 126/2007 não ter incluído as entidades de previdência complementar no conceito de cedentes para os fins de contratação de operações de resseguro em nada altera a situação de que o legislador autorizou, expressamente, no art. 11 da Lei Complementar nº 109/2001, bem como no art. 9º, § 1º, da Lei Complementar nº 126/2007, que tais entidades contratem diretamente operações de resseguro. Um dispositivo não exclui o outro. As duas leis se completam. Não são incompatíveis sob nenhum ângulo.
20. É possível inferir, então, que a norma a ser extraída do cotejo entre os textos do art. 11 da Lei Complementar nº 109/2001 e do art. 2º da Lei Complementar nº 126/2007 é de que as entidades de previdência complementar (EPC) estão autorizadas a contratar diretamente operações de resseguro, sendo em tudo e por tudo equiparadas a cedentes.
21. Portanto, não faria sentido a lei autorizar expressamente que tais entidades podem contratar operações de resseguro e, ao menos tempo, não as considerar cedentes para tais fins, sobretudo porque ao contratar operações de resseguro (conduta autorizada pela lei), as EPC estariam a ceder risco ao ressegurador, de modo que, mesmo não estando no conceito de cedentes, necessariamente as EPC seriam e são cedentes.
22. Se a lei autorizou o referido tipo de operação pelas EPC, tal significa que elas são também consideradas cedentes. O que não é possível defender, seguramente, é que as EPC necessitam de intermediação de uma seguradora para contratar operações de resseguro. Isso fugiria por completo ao conjunto do regramento vigente.
23. Em verdade, se o legislador desejasse dizer que a contratação de operações de resseguro pelas EPC somente seria possível com a intermediação de uma seguradora, das duas uma: ou a lei não teria dito que tais entidades podem contratar resseguro, mas sim seguro, ou teria dito **expressamente** que haveria necessidade de intermediação de uma seguradora para a contratação de resseguro.
24. Isso porque a função normal de uma seguradora, como se sabe, não é a de intermediar operações de resseguro, o que é próprio de corretoras de resseguro, mas sim de operar seguros. É dizer, se a função normal de uma seguradora não é a de intermediar operações de resseguro, não há como presumir a necessidade de as

EPC buscarem intermediação de seguradoras para a contratação de operações de resseguro.

25. E não se pode presumir por uma questão muito simples: as sociedades seguradoras não podem funcionar como intermediários da operação de resseguros porque não podem explorar qualquer outro ramo econômico, nos termos do art. 73, do Decreto-lei nº 73, de 1966, abaixo transcrito:

Art 73. As Sociedades Seguradoras não poderão explorar qualquer outro ramo de comércio ou indústria.

26. Ou seja, se a interpretação fosse no sentido da possibilidade de contratação de resseguro apenas mediante a intervenção de sociedades seguradoras, teríamos, então, estas funcionando como meros intermediários, explorando atividade econômica distinta de seguros, e violando os preceitos do citado art. 73.
27. Assim, não resta outra interpretação admissível para conjugar os ditames do art. 11 da LC nº 109, de 2011, com os arts. 2º e 9º, §1º, da LC nº 126, 2007, senão aquela estampada neste voto, no sentido de que é possível a contratação de resseguro diretamente por entidades de previdência complementar, sem a necessidade de intervenção de sociedades seguradoras.
28. O Conselho Diretor da Susep colocou a minuta de Resolução CNSP nº 168/07 em consulta pública, pelo prazo de 15 (quinze) dias, a partir de 31/07/2019.
29. No curso daquele prazo, a Autarquia recebeu sugestões que foram analisadas e consolidadas, bem como submetidas ao exame da Procuradoria Federal, que se manifestou favoravelmente à aprovação da minuta de resolução, bem como à extensão da autorização para que as **OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE** também pudessem contratar diretamente operações de resseguro.
30. Em face de tal posicionamento, foram necessários ajustes na redação da minuta para acomodar, no rol de cedentes, as operadoras de planos privados de assistência à saúde, o que resultou em nova proposta.
31. Importa destacar que em relação às mencionadas operadoras, as atribuições da SUSEP foram limitadas à supervisão das suas operações de resseguro, a exemplo do que já havia sido proposto para as EFPC.
32. Colocada a minuta em segunda consulta pública, apenas a Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSeg encaminhou sugestões. Dentre elas, foram repetidas aquelas já apresentadas e analisadas por ocasião da primeira consulta, bem como acrescentados novos argumentos, contrários à inclusão das operadoras de planos privados de assistência à saúde no rol de cedentes de resseguro.
33. A CNSeg sustentou que, no segmento de saúde suplementar, no que se refere às modalidades de operadoras de planos de saúde, somente seguradoras especializadas em saúde é que poderiam contratar resseguro diretamente, à luz da Lei Complementar nº 126/2007. Para tanto, encaminhou o parecer jurídico elaborado pelo Escritório Conde & Advogados, **o qual concluiu pela**

impossibilidade de as operadoras de planos de saúde contratarem resseguro diretamente, sob argumento de que o art. 35-M da Lei nº 9.656/1998 não possuiria natureza de lei complementar.

34. Considerando a natureza jurídica do tema, foi solicitada análise por parte da Procuradoria Federal junto à SUSEP, que se manifestou:

“16. Primeiro, é **importante destacar que o art. 35-M da Lei nº 9.656/1998[1] continua vigente, não tendo havido qualquer revogação por parte da Lei Complementar n. 126/2007**. Aqui, inclusive, reporto-me a todo o contido no PARECER n. 00005/2019/CGAFI/PFE-SUSEP-SEPE/PGF/AGU a propósito da análise da possibilidade de as EPC contratarem operações de resseguro diretamente.

17. Segundo, considerando a alteração implementada no art. 192 da Constituição por efeito da Emenda Constituição nº 40, é de se considerar que **a matéria relativa a resseguro não exige tratamento em lei complementar**, sendo a Lei Complementar n.º 126/2007, nesse particular, lei materialmente ordinária. (...)

18. Em suma, e com a devida venia, **não se vislumbra nos novos argumentos juntados aos autos pela CNSEG qualquer densidade jurídica suficiente a neutralizar a proposta de resolução**.

19. (...) opino pela continuidade do feito em seus ulteriores termos, de modo a, uma vez vencida a tramitação na SUSEP, submeter a proposta de resolução ao CNSP, na forma regulamentar.”

35. Ainda no bojo da segunda consulta pública, cabe consignar o recebimento de uma mensagem eletrônica do Sr. Ivan Ribeiro que, na qualidade de pessoa física, teceu comentários contrários à equiparação de cooperativas a sociedades seguradoras, sem, contudo, apresentar sugestões ao texto. Quanto a esse ponto, a área técnica esclareceu que apenas sociedades cooperativas **autorizadas a operar em seguros privados** são equiparadas a sociedades seguradoras pela Resolução CNSP nº 168/07; e que tal equiparação já está vigente, não sendo objeto de alteração pela minuta aqui em análise.

36. A modificação normativa visa aprimorar a regulamentação brasileira de resseguros, proporcionando segurança jurídica às operações em que as cedentes sejam entidades de previdência complementar aberta e fechada, (EAPC e EFPC) ou operadoras de planos privados de assistência à saúde. Trata-se assim, de iniciativa alinhada à missão institucional desta Superintendência de Seguros Privados - Susep, no que se refere ao objetivo estratégico de desenvolvimento do mercado supervisionado.

37. Importante destacar que tal modificação terá impacto direto no preço final da operação para o consumidor à medida em que permite a contratação direta de resseguro pelas entidades anteriormente mencionadas. O esperado é que as entidades possam usufruir de reduções de custos que serão repassadas ao consumidor ao mesmo tempo em que contarão com a redução do risco de suas operações.

38. No que tange ao risco, espera-se que haja uma redução dos mesmos a medida em que as operações das EAPC, EFPC, e das sociedades cooperativas operadoras de seguros ou de planos de saúde passarão a contar com acesso direto ao instrumento

de resseguro. Entende-se que é fundamental para o crescimento e estabilidade destes setores o desenvolvimento do mercado de resseguro que hoje é ainda incipiente.

39. A participação da Sociedade Civil se deu por meio das duas consultas públicas realizadas. As contribuições recebidas foram regularmente analisadas e processadas pelas áreas técnicas e pela Procuradoria Federal, não tendo sido apontados óbices à aprovação da minuta, na forma em que se encontra. Nesse ponto, faço especial menção à confirmação da viabilidade jurídica de EAPC, EFPC e operadoras de planos privado de assistência à saúde poderem realizar cessão de riscos em resseguros, conforme PARECER n.00005/2019/CGAFI/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU:

“24. Ao fazer expressa referência a cedentes não fiscalizados pela SUSEP, que é o órgão fiscalizador de seguros, a LC 126/2007 está a admitir e dizer, com tonalidades fortes e em letras garrafais, que há outros cedentes além daqueles referenciados em seu art. 2a, que fala apenas em sociedades seguradoras e sociedades cooperativas autorizadas a operar em seguros privados. De tal forma que se fecha, aqui, a plena normatividade para se considerar como cedentes as entidades de previdência complementar, abertas ou fechadas. Não há outra interpretação validamente possível, devendo-se observar, entretanto, o § 1a do art. 9a da LC 126/2007, que exige a exclusividade dos resseguradores locais para receber a cessão de risco das EPC.”

“26. Pelos mesmos motivos acima referenciados, tenho que a autorização para que as EPC contratem diretamente operações de resseguro deva também ser estendida às operadoras de planos de saúde. Com efeito, levando em conta a autorização contida no art. 35-M da Lei na 9.656/1998, que garante expressamente às operadoras de planos de saúde a possibilidade de contratarem operações de resseguro, a regulamentação veiculada nos presentes autos poderia abranger desde logo as operadoras de planos de saúde, especialmente por uma questão de isonomia para com as EPC, de modo a tratar com igualdade todas as entidades/sociedades que se encontram na mesma situação jurídica.”

“35. Seja como for, o que importa mesmo é que há regramento jurídico legal (vigente e expresso) que autoriza as EPC e operadoras de planos de saúde a contratarem diretamente operações de resseguro, no que são equiparadas, em tudo e por tudo, a cedentes de risco em operações desta natureza. Ademais, vincular o exercício de tal autorização legal à intermediação por uma seguradora apresenta-se fora de qualquer parâmetro razoável de interpretação, dado que atividades de intermediação não são próprias de seguradoras, mas sim de corretoras, como expressamente define o art. 8a, § 2a, da LC 126/2007.”

40. Por fim registre-se que foram feitos ajustes, exclusivamente de forma, na minuta submetida à apreciação (0649597), em observância ao que consta no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.

VOTO: Estas são as razões, Senhores Conselheiros, pelas quais submeto a minuta de Resolução sob o nº SEI 0649597 à apreciação de Vossas Senhorias, com meu voto favorável à sua aprovação.

ANEXO – MINUTA DE RESOLUÇÃO PROPOSTA

MINUTA DE RESOLUÇÃO

Altera a Resolução CNSP nº 168, de 17 de dezembro de 2007.

A SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP, no uso da atribuição que lhe confere o art. 34, inciso XI, do Decreto nº 60.459, de 13 de março de 1967, e considerando o que consta do Processo SUSEP nº 15414.622511/2019-19, torna público que o **CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP**, em sessão ordinária realizada em XX de XXXXX de XXXX, na forma do que estabelece o inciso I do artigo 32, do Decreto Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966,

RESOLVEU:

Art. 1º Alterar a Resolução CNSP nº 168, de 17 de dezembro de 2007.

Art. 2º O § 1º do art. 2º da Resolução CNSP nº 168, de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 1º Equiparam-se à sociedade seguradora a sociedade cooperativa autorizada a operar em seguros privados e a entidade aberta de previdência complementar (EAPC) que contratam operação de resseguro, desde que a estas sejam aplicadas as condições impostas às seguradoras pelo CNSP. (NR)”.

Art. 3º O art. 2º da Resolução CNSP nº 168, de 2007, passa a vigorar acrescido do § 3º a seguir:

“§ 3º Equiparam-se à cedente a entidade fechada de previdência complementar (EFPC) e a operadora de plano privado de assistência à saúde que contratam operação de resseguro, sem prejuízo das atribuições de seu órgão regulador e fiscalizador, ficando as atribuições da SUSEP, no tocante às EFPCs e às operadoras de planos privados de assistência à saúde, limitadas à supervisão dessas operações. (NR) ”.

Art. 4º O art. 44 da Resolução CNSP nº 168, de 2007, passa a vigorar com a redação a seguir:

“Art. 44. A SUSEP poderá, a qualquer tempo, realizar inspeções in loco, bem como exigir das entidades abertas de previdência complementar, das sociedades seguradoras, dos resseguradores locais, das corretoras de resseguro e dos escritórios de representação, a prestação de informações e a apresentação de documentos que julgar necessários para o exercício de suas funções de controle e fiscalização. (NR)”.

Art. 5º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Resolução CNSP nº 168, de 2007:

I - os §§ 1º e 3º do art. 14 e o § 5º do art. 15;

II - o parágrafo único do art. 17; e

III - os art. 21 a 26.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor em 1º de abril de 2020.

SOLANGE PAIVA VIEIRA
Superintendente