

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR

Relatório de Análise de Resultado Regulatório (ARR)

IN nº 54, de 2017, da DIOPE
Autorização Prévia Anual (APA)
para Movimentação
de Ativos Garantidores



Rio de Janeiro
2020

FICHA TÉCNICA

A Análise de Resultado Regulatório (ARR) é o processo sistemático de avaliação de uma ação para averiguar se seus objetivos foram alcançados, sendo ferramenta preconizadas entre as melhoras práticas de regulação internacionais, incluindo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹. No Brasil, é prevista nas *Diretrizes Gerais e Guia Orientativo de Análise de Impacto Regulatório – AIR* da Casa Civil da Presidência da República² como melhor prática. Constitui etapa prévia à Análise de Impacto Regulatória (AIR) e, nos casos em que o AIR é dispensável, substitui-a, nos termos do *caput* e § 5º do art. 6º da Lei nº 13.848, de 2019 (“Lei das Agências Reguladoras”)³.

No bojo do ARR, podem ser apresentadas alternativas que redundam na confecção de AIR ou não. A realização de modificações normativas que não demandam AIR pode estar entre as opções apresentadas na conclusão do ARR, com destaque para os casos de mera simplificação regulatória. A ferramenta do ARR é hoje presente nos órgãos nacionais, com destaque para Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), além de outras agências reguladoras, tais como Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)⁴. Mostra-se como instrumento de racionalização do processo de melhorias da regulação, servindo para a análise *ex post* dos resultados regulatórias. Tem se mostrado como ferramenta apropriada para simplificação e revisão de estoque regulatório, obrigações a que estão incumbidos os órgãos públicos à luz das recentes ações do governo federal, com destaque para o Decreto nº 10.139, de 2019.

Este formato de Relatório de Análise de Resultado Regulatório (RARR)⁵ foi construído por meio de *benchmarking* com o Inmetro, considerado uma das referências no assunto, segundo a Casa Civil da Presidência da República⁶.

NOME DA INICIATIVA REGULATÓRIA AVALIADA:

Instrução Normativa (IN) nº 54, de 10 de abril de 2017, da Diretoria de Habilitação e Normas das Operadoras (DIOPE) (“*Estabelece hipótese de autorização prévia anual para movimentação da carteira de títulos e valores mobiliários*”)

¹ COGLIANESE, Cary. **Measuring Regulatory Performance**: Evaluating the impact of regulation and regulatory policy. In: Expert Paper n. 1. Paris: OCDE, ago. de 2012.

² CASA CIVIL. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Brasília: Presidência da República, 2018.

³ “Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

(...)

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.”

⁴ Dados obtidos por consulta às agências reguladoras em março de 2020, por colaboração da servidora da ANS Ana Carolina Rios, por meio do Radar.

⁵ Formato de RARR de autoria da servidora da ANS Mírian Carvalho Lopes.

⁶ <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/boas-praticas-regulatorias>

OBJETIVO ESTRATÉGICO ASSOCIADO:

Segundo o Mapa Estratégico da ANS:

- Assegurar que a oferta de planos privados de assistência à saúde seja feita por operadoras sustentáveis
- Promover um ambiente regulatório que favoreça a concorrência e o desenvolvimento do setor de saúde suplementar com eficiência e sustentabilidade;
- Promover a previsibilidade regulatória e a qualificação do processo de elaboração do ato regulatório; e
- Buscar a racionalização dos recursos institucionais e a eficiência do gasto público, com o foco na transparência e na prestação de contas

Segundo a Agenda Regulatória da ANS:

- Gestão do estoque regulatório

UNIDADE ORGANIZACIONAL:

DIOPE

RESPONSÁVEL PELO PROJETO:

Tatiana de Campos Aranovich

PATROCINADORES DO PROJETO:

Paulo Rebello, Cesar Brenha Rocha Serra e Washington Oliveira Alves

COLABORAÇÃO TÉCNICA:

Mírian Carvalho Lopes

SUMÁRIO

1.	CONTEXTUALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO EXECUTIVA	8
1.1.	A Importância das Regulação Prudencial de Liquidez	8
2.2	Regra de Movimentação de Ativos Garantidores	10
2.3	<i>Benchmarking</i> regulatório	13
2.4	Objetivos do ARR	15
2.	COLETA E ANÁLISE DE DADOS	16
3.1	Dados relativos à APA	21
3.	AVALIAÇÃO DE PROBLEMA	22
3.1.	Gestão de Caixa	23
3.2.	Gestão de Investimentos	24
4.3	Considerações Finais	25
4.	AVALIAÇÃO DE DESIGN	26
4.1.	Processos desenhados	27
4.2.	Aplicação Exclusiva em Centrais de Custódia	31
5.3	Requisitos de Transparência	32
5.4	Vedação a operadoras em regime especial já encerrado	35
5.5	Considerações finais	36
5.	AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO	37
6.	AVALIAÇÃO DE RESULTADOS	37
7.	ANÁLISE DE CUSTO-EFETIVIDADE DA APA	38
8.	CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AVALIAÇÃO	39
9.	DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA DA APA	41
10.	CONCLUSÕES	43
11.	RECOMENDAÇÕES	49
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50
	ANEXO – METODOLOGIA DE LEVANTAMENTO DE CARGA ADMINISTRATIVA	52

SUMÁRIO EXECUTIVO

Como ação de revisão de estoque regulatório e simplificação e desburocratização regulatórias, a DIOPE examina os resultados regulatórios da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, seguindo rito indicado nas Diretrizes Gerais e Guia Orientativo de Análise de Impacto Regulatório da Casa Civil e previsto na Lei nº 13.848, de 2019. A norma trata da Autorização Prévia Anual (APA) para movimentação de ativos garantidores. Com o seu marco, visava-se simplificar o procedimento de obtenção de autorizações *ex ante* das operadoras para essa movimentação, com segurança de monitoramento pela ANS. Incumbe, assim, rever se os objetivos regulatórios foram alcançados e se os alicerces que embasavam a construção normativa atualmente ainda se sustentam, verificando-se a possibilidade de flexibilização de normas.

Destaca-se que, neste estudo, apenas se examinam regras de *movimentação* de ativos garantidores, e não as de necessidade de lastro das provisões técnicas via *constituição* de ativos garantidores. A previsão geral da norma da ANS sobre o tema é de que as operadoras, para poderem movimentar seus ativos garantidores, necessitam enviar uma solicitação de autorização individual (doravante “AI”) expressa ao regulador, *ad hoc*, a cada nova demanda de transação (sendo autorizada ou não a proceder com a movimentação caso comprove o cumprimento de exigências).

Como tratamento diferenciado, a ANS prevê a hipótese de livre movimentação, com uma espécie de “carta prévia” de autorização concedida com o cumprimento de certos requisitos adicionais, além daqueles já previstos no caso da AI a qualquer tempo. Essa “carta prévia” substitutiva da AI e que confere mais flexibilidade à gestão financeira da operadora constitui hoje a APA.

Registra-se que o tempo médio de processamento de um pedido AI é atualmente de 7 dias. Como contrafactual, uma redução do período pode trazer ganhos à operadora, em termos de maior flexibilidade na gestão de seu caixa e de investimentos. Simplificação regulatória, menor tempo de espera e otimização de oportunidades de negociação de dívidas e de aplicações financeiras são possíveis consequências positivas desejáveis. Tais ganhos são ainda mais significativos em cenário de queda da taxa Selic, em termos de gestão financeira mais profissional e ativa.

Do ponto de vista do *benchmarking* regulatório, percebe-se que o tratamento conferido pela ANS para a movimentação de ativos garantidores é conservador em comparação com práticas de reguladores prudenciais de outras jurisdições e setores. O conservadorismo se justificou no período inicial de regulação do mercado, com número expressivo de *players* habituados a operar sem seguir princípios prudenciais basilares. Eram necessários o estabelecimento e a consolidação das normas de capitalização do setor, marcadamente descapitalizado. Vale questionar se as premissas que justificaram a postura atualmente ainda se sustentam, ou se a Agência estaria em potencial trajetória de dependência do caminho regulatório inicialmente eleito (*path dependence*).

Chama a atenção que a Superintendência de Seguros Privados (Susep), regida por legislação na matéria⁷ com texto praticamente idêntico a que rege o tema na ANS⁸ e com alguns anos de maturidade regulatória extra em relação à ANS, adotou interpretação legislativa e abordagem

⁷ Art. 85 do Decreto-Lei nº 73, de 1966.

⁸ Art. 35-L da Lei nº 9.656, de 1998.

regulatória diferenciada. Os requisitos para a livre movimentação na Susep são mais simples, exigindo-se apenas a regularidade econômico financeira dos regulados. Na ANS, os requisitos, além de regularidade econômico-financeiras, incluem obrigações de publicação de uma série de dados no site das operadoras e a vedação de aplicação em fundos de investimento dedicados à saúde suplementar (FDSS) conveniados com a ANS⁹. A despeito das diferenças entre os setores (em especial quanto ao perfil societário e de gestão dos regulados), os resultados regulatórios das abordagens também contrastam: apenas 3 seguradoras *não têm* a livre movimentação na Susep (das reguladas potencialmente elegíveis, 98,34% obtém autorização semelhante à APA); enquanto apenas 4 operadoras *têm* na ANS (das reguladas potencialmente elegíveis, 0,43% detém a APA).

A construção normativa da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, objetivava atacar a possibilidade de a operadora não realizar gestão financeira profissional de seus ativos, sendo um dos estraves a essa gestão a burocracia, razão pela qual a meta envolvia a eliminação do tempo de resposta de um pedido de movimentação (t=0). Em todos os prismas avaliados, o resultado de que apenas 4 operadoras possuem a APA (0,43% das reguladas potencialmente elegíveis) é indício de que a norma não atingiu os *objetivos regulatórios* almejados. Também chama atenção o fato de que tampouco há aderência à APA nas operadoras que estão organizadas como sociedades seguradoras (i.e., as seguradoras especializadas em saúde).

As *premissas que embasaram* a construção regulatória se alteraram. Destaca-se, primeiro, que outras normas hoje já preveem como mandatório a todas as operadoras requisitos previstos para a concessão da APA. Ademais, há banco de dados e publicações que conformam ferramentas alternativas ao mesmo objeto regulatório almejado. Mais importante, como o advento da **nova política de monitoramento de ativos garantidores**, os pressupostos que nortearam a escolha do processo de solicitação de pedidos, bem como os requisitos de aplicação exclusiva em centrais de custódia, de transparência e de vedação a operadoras em regime especial já encerrado foram alterados. Graus mais robustos de segurança, confiabilidade, automação de sistemas e expertise técnica foram conquistados, possibilitando uma redução de assimetria de informação entre regulador e regulado.

Para subsidiar a proposta, a ANS ainda realizou pesquisa junto ao setor com a finalidade de verificar os custos das operadoras com a obrigação de informação (carga administrativa) relacionada à movimentação de ativos garantidores, chegando à conclusão de que a sua **carga administrativa** (i.e., somente custo com obrigação de informação ou chamado “custo de papelada”, não incluindo demais custos financeiros, indiretos e de oportunidade envolvidos) é potencialmente de R\$ 266.610,30 (anuais) para Als e R\$ 5.167.413,38 (anuais) com APAs da forma como hoje regulada. A análise dos resultados, neste estudo, permite verificar a viabilidade de ações para ampliar a hipótese de liberação prévia (IN nº 54, de 2017, da DIOPE), aproximando ainda mais a regulação da ANS da realizada pela Susep (projeto original da construção da norma), e, em especial, logrando simplificação regulatória. A proposta se baseia em alterações de pressupostos que motivaram a norma hoje vigente, aumentando a capacidade de monitoramento e reduzindo as assimetrias de informação da reguladora.

⁹ Os FDSS foram opções simplificadas desenhadas pela ANS para custódia e monitoramento dos ativos das operadoras, como alternativa aos valores cobrados para abertura e manutenção de contas próprias nas Centrais de Custódia, além da tendência de menor complexidade em termos de aplicação e operação às operadoras. A grande maioria das operadoras, isto é, 88,34%, aplica seus ativos garantidores exclusivamente em quotas desses FDSS.

A conclusão da análise é que APA é custo-efetivo e deve ser continuado. Algumas alternativas podem simplificar o processo e impactar positivamente a APA, em especial a modificação do *caput* e dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 3º e do §§ 1º e 5º do art. 6º, bem como a revogação dos incs. I, II, IV, V e VI do art. 3º e do art. 7º, todos da IN nº 54, de 2017, da DIOPE. As alterações teriam o condão de tornar o processo focado na presunção de boa-fé, confiando em autodeclarações via sistema, priorizando o monitoramento com uso de sistemas robustos, sem a exigência de requisitos cujo mesmo objetivo pode ser atingido de modo menos gravoso ao regulado e usando-se da guilhotina regulatória para normas em desuso. **Os ganhos seriam em termos de ganho de eficiência e redução de carga administrativa de potencialmente R\$ 266.610,30 (anuais) com AIs e R\$ 5.167.413,38 (anuais) com APAs, isso considerado o instituto da APA como hoje regulado (texto atual da IN nº 54, de 2017, da DIOPE) .**

1. CONTEXTUALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO EXECUTIVA

1.1. A Importância das Regulação Prudencial de Liquidez

O arcabouço de planos de saúde se viabiliza por uma relação basicamente triangular, em que, ao invés de pacientes e suas famílias pagarem diretamente a conta médica aos prestadores, pagam um valor mensal às operadoras de plano de saúde. As operadoras passam assim a captar os recursos dos consumidores, geri-los, realizar aplicações financeiras e os usarem para pagar as contas médicas dos beneficiários junto aos prestadores. Portanto, operadoras são agentes que lidam com a captação de recursos de terceiros, tais como instituições financeiras, seguradoras e entidades de previdência. Ademais, operam em ciclo econômico reverso, havendo primeiramente o pagamento pelo serviço do prestador, junto à operadora, para depois ser realizado o serviço de saúde do beneficiário, quando necessitar, junto ao prestador.

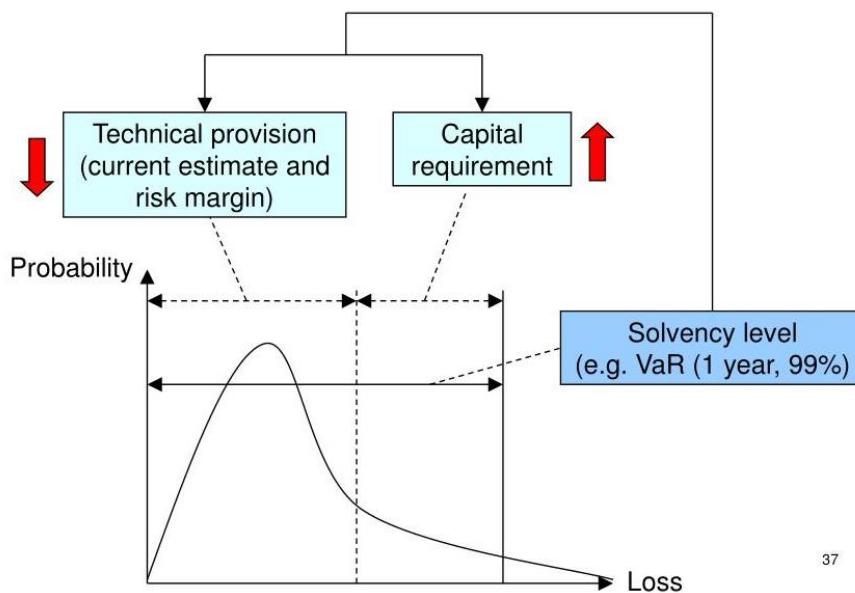
Concorrência imperfeita, assimetria de informação, seleção adversa e *moral hazard* são algumas das falhas de mercado encontradas no mercado de saúde suplementar. Acrescenta-se que esse mercado é marcado por “riscos inaceitáveis”¹⁰, isto é, o risco de falência das operadoras e da inviabilização do mercado de saúde suplementar, justificando as regras prudenciais. Importante indutor do risco inaceitável de falência são possíveis má-gestão de recursos e comportamento oportunista de agentes econômicos.

Garantias financeiras para a operação de plano de saúde são, nesse cenário, indispensáveis. A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) exige garantias financeiras das operadoras, seguindo padrão internacional de regulação prudencial para agentes econômicos que prestam serviços com a captação de recursos de terceiros, inclusive os princípios do *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), do qual a ANS é membro. É atribuição do regulador minimizar a probabilidade de que o regulado não consiga honrar com seus compromissos, bem como saídas não planejadas do mercado. Em sendo as saídas do mercado inevitáveis, nesse caso, é missão do regulador atuar para que causem o menor dano possível.

As garantias são divididas em: (i) regras de liquidez, i.e., ativos para lastro das provisões técnicas, que constituem as perdas/riscos esperados; e (ii) regras de solvência, ou seja, capital/patrimônio para suportar perdas/riscos não-esperados. Abaixo se apresentam, respectivamente, representações em gráfico e a em balanço patrimonial desses conceitos:

¹⁰ CASA CIVIL. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Brasília: Presidência da República, 2018, p. 37.

FIGURA 1 – GRÁFICO DE PROBABILIDADE X PERDA, COM REPRESENTAÇÃO DE PERDAS ESPERADAS (PROVISÕES TÉCNICAS) E PERDAS NÃO-ESPERADAS



Fonte: IAIS.

FIGURA 2 – ATIVOS GARANTIDORES, PROVISÕES TÉCNICAS E EXIGÊNCIA DE CAPITAL, NO BALANÇO PATRIMONIAL



Fonte: Elaboração própria.

O coração das regras de liquidez reside na necessidade de *constituição* de provisões técnicas (perdas/riscos esperados), do lado do passivo do balanço contábil, de existência de ativos garantidores para as conferir lastro, do lado do ativo. A constituição de ativos garantidores é fator ainda mais premente que a exigência de capital, eis que é o recurso que o regulado necessita possuir para suportar o *risco esperado*. O risco esperado, na regulação da ANS, constitui o risco contabilizados pelas operadoras: ou seja, é a dívida que a operadora sabe ter, conforme seus próprios registros nas demonstrações financeiras.

Existe o risco de que recursos captados de beneficiários previamente à prestação dos serviços não sejam administrados adequadamente pela operadora e não estejam disponíveis quando o dispêndio se fizer necessário, sendo atribuição da ANS minimizar a probabilidade de que esse risco se materialize. Sem as regras prudenciais, em teoria, as operadoras poderiam progressivamente captar recursos (contraprestações/prêmios) dos beneficiários e assumir dívidas com a rede assistencial. Ao mesmo tempo, poderiam consumir todos os recursos dos beneficiários, incluindo pela via de distribuição de lucros, dividendos ou sobras. No momento do pagamento das dívidas com a rede prestadora, os recursos dos beneficiários não mais estariam disponíveis. A situação, de modo imediato, tenderia a prejudicar a prestação de serviços a seus beneficiários, que potencialmente sofreriam com limitações na assistência e dificuldades de acesso; e os prestadores, que virtualmente sofreriam “calotes” pelos serviços já prestados. De forma mediata, tenderia a induzir descrédito generalizado no setor de saúde suplementar, levando a contratações sub-ótimas de planos de saúde do ponto de vista do bem-estar geral.

Assim, a regulação da matéria de ativos garantidores pode ser dividida em dois feixes temáticos: (i) *constituição* de ativos garantidores e (ii) *movimentação* de ativos garantidores. **Esta ARR ratifica a importância da manutenção das regras de *constituição* de ativos garantidores, pelos motivos aqui expostos. Seu foco privilegiado é examinar o resultado da regulação quanto ao tema de *movimentação* de ativos garantidores, a fim de investigar sua adequação e possibilidades de simplificação e desburocratização.**

2.2 Regra de Movimentação de Ativos Garantidores

Na legislação brasileira, a matéria de ativos garantidores é tratada no parágrafo único do art. 35-A da Lei nº 9.656, de 1998 (determina que a ANS fixará as normas sobre aspectos econômico-financeiros no setor de saúde suplementar), o art. 35-L da mesma Lei (estipula que os ativos garantidores das provisões técnicas das operadoras de plano de saúde deverão ser registrados na ANS e não poderão ser alienados, prometidos a alienar ou, de qualquer forma, gravados sem prévia e expressa autorização da ANS) e o art. 4º, inc. XLII, da Lei nº 9.961, de 2000 (define a competência da ANS para determinar as condições técnicas sobre investimentos e outras relações patrimoniais a serem observadas pelas operadoras de planos de assistência à saúde). Na regulação da ANS, o tema é previsto no art. 9º, inciso I, “d”, da Resolução Regimental nº 1, de 2017 (competência da DIOPE para propor diretrizes para a saúde suplementar sobre critérios de constituição de garantias de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro consistente em bens, móveis ou imóveis, ou fundos especiais ou seguros garantidores), na Resolução Normativa

(RN) nº 392, de 2015¹¹, e a IN nº 54, de 2017, da DIOPE (regulamenta hipótese de movimentação prevista no art. 13 da RN nº 392, de 2015, e institui a Autorização Prévia Anual - APA).

A primeira regulação sobre o tema de movimentação de ativos garantidores se deu em 2007¹², mantendo deste então a previsão geral de que as operadoras, para poderem movimentar seus ativos garantidores, necessitam enviar uma solicitação de autorização individual (doravante “AI”) expressa à ANS, *ad hoc*, a cada nova demanda de transação. A operadora, pela AI, é autorizada ou não a proceder com a movimentação caso comprove o cumprimento das exigências regulatórias¹³. Como tratamento diferenciado, a ANS já previu algumas hipóteses de livre movimentação, com uma espécie de “carta prévia” de autorização concedida, desde que a operadora cumpra e mantenha requisitos (os mesmos da AI e alguns requisitos adicionais). Essa “alternativa flexível” às AIs atualmente constitui a APA.

Então, subsistem 2 regimes para que as operadoras, na regulação da ANS, em termos de movimentação de ativos garantidores:

QUADRO 1 – REGIMES DE MOVIMENTAÇÃO DE ATIVOS GARANTIDORES PREVISTOS NA REGULAÇÃO DA ANS

AI	Regra Geral	Autorização <i>ad hoc</i> à operadora, solicitada a cada necessidade de movimentação de ativos
APA	Tratamento Diferenciado	Autorização anual prévia à operadora, dispensando-se a obtenção de AIs

Fonte: RN 392/15 e IN DIOPE 54/17. Elaboração Própria.

A norma da ANS divide os ativos garantidores em vinculados e não-bloqueados¹⁴. Os ativos garantidores vinculados têm sua movimentação bloqueada, requerendo, a cada necessidade de movimentação, de AI da ANS:

QUADRO 2 – REQUISITOS PARA AI (REGRA GERAL)

Exigências da ANS para a Operadora movimentar ativos via AI:	
i)	atender a requisitos de lastro;

¹¹ A Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) nº 77, de 2001, foi o primeiro diploma a tratar sobre tema, sendo substituída, sucessivamente, pela RN nº 67, de 2004, a RN nº 159, de 2007, e a RN nº 392, de 2015.

¹² RN nº 159, de 2007.

¹³ Art. 14 da RN nº 392, de 2015.

¹⁴ Art. 3º da RN nº 392, de 2015.

- ii) possuir ativos garantidores vinculados em patamar igual ou superior à exigência de vinculação prevista;
- iii) cumprir limites de alocação e de concentração, bem como as demais condições previstas;
- iv) atender às regras contábeis, em especial a que se refere à contabilização das provisões técnicas;
- v) manter os títulos e valores mobiliários em conta própria de custódia vinculada à ANS junto a Selic e B3¹⁵; e
- vi) a toda venda ou resgate de títulos ou valores mobiliários, fazer correspondente compra ou aplicação imediata, de igual ou maior valor, excetuada a hipótese de existência de excesso de ativos garantidores vinculados em relação à exigência de vinculação prevista na RN 392/15.

Fonte: Art. 14 da RN 392/15. Elaboração própria.

Os requisitos para obtenção da APA são os seguintes:

QUADRO 3 – REQUISITOS PARA AUTORIZAÇÃO PRÉVIA ANUAL (TRATAMENTO DIFERENCIADO)

Exigências da ANS para a Operadora ter a APA:

- i) aplicar integralmente seus ativos garantidores financeiros em contas individualizadas, próprias para o registro ou depósito de ativos, junto a Selic e B3, abstendo-se de aplicá-los em fundo de investimento dedicado ao setor de saúde suplementar (FDSS);
- ii) atender a padrões de transparência e divulgação entre suas práticas de governança corporativa (*Vide Quadro 5 deste Relatório*);
- iii) cumprir os requisitos do art. 14 da RN 392/15 (*Vide Quadro 2 deste Relatório*);
- iv) não possuir imóvel operacional registrado como ativo garantidor, mesmo antes do decurso do prazo do art. 34-A da RN 392/15;

¹⁵ Para os FDSS, a regra passou a valer também, devendo os títulos e valores mobiliários que compõem a sua carteira serem mantidos também em contas individualizadas nas centrais de custódia.

v) observar a Resolução do Conselho Monetário Nacional 4.444/15, bem como as demais disposições da RN 392/15;

vi) não ter estado em regime especial nos 12 meses antes do requerimento; e

vii) não apresentar insuficiência das garantias do equilíbrio financeiro, anormalidades econômico-financeiras ou administrativas graves que coloquem em risco a continuidade ou a qualidade do atendimento à saúde, identificadas pela DIOPE no âmbito de suas competências.

Fonte: Art. 3º da IN DIOPE 54/17. Elaboração própria.

Salienta-se que os regimes são substitutos e mutuamente excludentes: uma operadora que tem APA, não fará pedidos de AI.

2.3 Benchmarking regulatório

Percebe-se que o tratamento conferido pela ANS para a movimentação de ativos garantidores é conservador, em comparação com as práticas de regulação prudencial estabelecida em outras jurisdições e setores¹⁶. A prática tende a ser o estabelecimento de regras sobre *quantum (constituição)* e princípios de gestão prudente estabelecidos¹⁷.

A postura conservadora se justificou em um período inicial de regulação do mercado, com número expressivo de *players* habituados a operar sem seguir princípios prudenciais basilares. Era necessário estabelecer normas de capitalização e de ativos garantidores de provisões técnicas em setor marcadamente descapitalizado e com mais de 2.000 operadoras. A postura justificou-se igualmente no período de amadurecimento e consolidação das normas, especialmente as que tratam do monitoramento econômico-financeiro do setor. Era necessário, enfim, criar maturidade e cultura prudencial no setor.

Contudo, vale questionar se as premissas que justificaram a postura atualmente ainda se sustentam, ou se a Agência estaria em potencial trajetória de dependência do caminho regulatório inicialmente eleito (*path dependence*).

¹⁶ Vide, nesse sentido, estudos da Nota nº 30/2015/GGAME/DIOPE/ANS. A Nota analisa a regulação dos países membros da Comissão Europeia, Canadá, Austrália e Estados Unidos, não encontrando em qualquer dessas jurisdições similaridades com o marco para movimentação de ativos garantidores da ANS. Na data de redação deste RARR, os achados da referida Nota permanecem válidos.

¹⁷ A Diretiva Solvência II, do Conselho e Parlamento Europeus, grande referência mundial em termos de regulação prudencial de seguros, incluindo os de saúde, fixa, por exemplo, o princípio da pessoa (empresa ou administrador) prudente (*Prudent Person Principle - PPP*).

A despeito da maturidade regulatória e da forma de organização dos regulados, chama a atenção a experiência da Susep, que, regida por legislação na matéria com texto praticamente idêntico a que rege o tema na ANS, adotou interpretação legislativa e abordagem regulatória diferenciada. Dispõe o art. 85 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, e o art. 35-L da Lei nº 9.656, de 1998, respectivamente:

Art 85. Os bens garantidores das **reservas** técnicas, fundos e provisões serão registrados na **SUSEP** e não poderão ser alienados, prometidos alienar ou de qualquer forma gravados em sua prévia e expressa autorização, sendo nulas de pleno direito, as alienações realizadas ou os gravames constituídos com violação deste artigo.

Parágrafo único. Quando a garantia recair em bem imóvel, será obrigatoriamente inscrita no competente Cartório do Registro Geral de Imóveis, mediante simples requerimento firmado pela **Sociedade Seguradora** e pela **SUSEP**. (g.n.)

Art. 35-L. Os bens garantidores das **provisões** técnicas, fundos e provisões deverão ser registrados na **ANS** e não poderão ser alienados, prometidos a alienar ou, de qualquer forma, gravados sem prévia e expressa autorização, sendo nulas, de pleno direito, as alienações realizadas ou os gravames constituídos com violação deste artigo.

Parágrafo único. Quando a garantia recair em bem imóvel, será obrigatoriamente inscrita no competente Cartório do Registro Geral de Imóveis, mediante requerimento firmado pela **operadora de plano de assistência à saúde** e pela **ANS**. (g.n.)

Os requisitos para a livre movimentação na Susep são mais simples, exigindo-se apenas a regularidade econômico financeira dos regulados. Dispõe o art. 104 da Circular Susep nº 517, de 2015, que regulamenta a ferramenta de livre movimentação:

Art. 104. As supervisionadas que se encontrem em **condição regular perante a Susep quanto à situação econômico-financeira e à cobertura e adequação das provisões técnicas** poderão requerer autorização para movimentar livremente sua carteira de títulos e valores mobiliários dados em cobertura de provisões técnicas, desde que:

I – os títulos e valores mobiliários garantidores das provisões técnicas sejam registrados ou depositados em conta vinculada à Susep, mantida junto à BM&FBOVESPA, à CETIP e ao SELIC, conforme cada um dos mercados; e

II – a cada venda ou resgate de títulos ou valores mobiliários corresponda uma compra ou aplicação imediata, de igual ou maior valor, excetuada a hipótese de existência de excesso de cobertura. (g.n.)

Esclarece-se que o requisito previsto no inciso I do art. 104 da Circular Susep nº 517, de 2015, constitui exigência natural no sistema regulatório de seguros privados, eis que inexistente a figura dos fundos dedicados conveniados com o regulador no arcabouço da Susep. A única possibilidade de aplicação de ativos garantidores *financeiros* que resta são os investimentos em contas individualizadas nas Centrais de Custódia.

Na ANS, os requisitos, além de regularidade econômico-financeiras, incluem obrigações de publicação de uma série de dados no site das operadoras e a vedação de aplicação em fundos

de investimento dedicados à saúde suplementar conveniados com a ANS, como veremos adiante:

Apesar das marcantes diferenças entre os setores, os resultados regulatórios das abordagens também contrastam: apenas 3 seguradoras *não têm* a livre movimentação na Susep (das reguladas potencialmente elegíveis, 98,34% obtém autorização semelhante à APA); enquanto apenas 4 operadoras a *têm* na ANS (das reguladas potencialmente elegíveis, 0,43% detém a APA). Também chama atenção o fato de que tampouco há aderência à APA nas operadoras que estão organizadas como sociedades seguradoras (i.e., as seguradoras especializadas em saúde).

As operadoras que não possuem APA devem recorrer às AIs. A AI envolve um decurso de tempo, atualmente, de pelo menos 7 dias, considerando-se o prazo médio estimado para receber a resposta da ANS. Caso considerado o tempo dispendido pela operadora com sua elaboração e remessa à ANS, esse período de tempo seria maior.

A obtenção de APA tem o potencial de trazer mais flexibilidade na gestão de caixa e no manejo de carteira de aplicações financeiras, o que pode otimizar oportunidades em cenário de queda da taxa Selic, podendo ter como efeito positivo gestão financeira mais profissional e ativa.

2.4 Objetivos do ARR

Nesse contexto, após quase 2 anos da edição do normativo que institui a APA, para livre movimentação de ativos garantidores, cabe indagar se as regras impostas pela ANS atualmente no tema de liquidez poderiam ser reformadas para facilitar o ambiente de negócios, reduzir os gastos com burocracia e trazer maior eficiência às solicitações de regulados. A estatística de que apenas 4 operadoras hoje lograram a obtenção da APA chama a atenção, sendo ponto focal que conduzirá esta Avaliação de Resultado Regulatórios

No âmbito internacional, recente movimento de reguladores de revisão de seus normativos para estabelecimento de simplificação e regulação proporcional incentivam a indagação. Ademais, no âmbito doméstico, iniciativas do Governo Federal e alterações legislativas, com destaque para a Lei nº 13.874, de 2019, repassa ao regulador o ônus de rever seus normativos, sobre prisma semelhante.

Nesse contexto, a presente análise procurará avaliar como a normativa foi implementada e seus resultados. Mais especificamente, verificará se a implementação está sendo efetiva de acordo com seus objetivos iniciais, bem como se a implementação e os métodos de entrega em andamento podem ser ajustados de forma a fazer com que seu retorno seja mais eficiente e/ou efetivo. Para isso, analisaram-se as solicitações de APA e os procedimentos realizados para autorização.

A APA é objeto desta Análise de Resultado Regulatório. Seguindo as boas práticas regulatórias, a presente análise busca verificar se as motivações e os propósitos originais dos normativos publicados foram atendidos e levantar possíveis oportunidades de melhoria no instituto.

2. COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Antes de adentrarmos na análise dos dados gerados pela IN nº 54, de 2017, da DIOPE, faz-se necessário apresentar brevemente o setor de saúde suplementar, segundo os últimos dados disponíveis:

FIGURA 3 – SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR EM NÚMEROS



Fonte: DIOPS do 4º trimestre de 2018, SIB de dezembro de 2019 e CADOP de fevereiro de 2020.
Elaboração própria.

- as contraprestações efetivas (faturamento com operação de planos de saúde) do setor como um todo (segmento médico-hospitalar e exclusivamente odontológico) somaram o montante de R\$ 195,62 bilhões, representando quase 3% do PIB do País, conforme dados de dezembro de 2018;
- os eventos indenizáveis do setor totalizaram R\$ 161,47 bilhões, montante equivalente a mais que o triplo das despesas executadas para assistência hospitalar e ambulatorial no setor público¹⁸, conforme dados de dezembro de 2018;
- registraram-se 72,86 milhões de vínculos a planos de saúde, sendo 47,03 milhões de beneficiários (1/4 da população brasileira) de vínculos a planos médico-hospitalar e 25,83 milhões de beneficiários do segmento exclusivamente odontológicos, conforme dados de dezembro de 2019; e
- detectaram-se 1.010 operadoras ativas e com beneficiários, sendo destas 731 médico-hospitalares e 279 exclusivamente odontológicas, conforme dados de fevereiro de 2020.

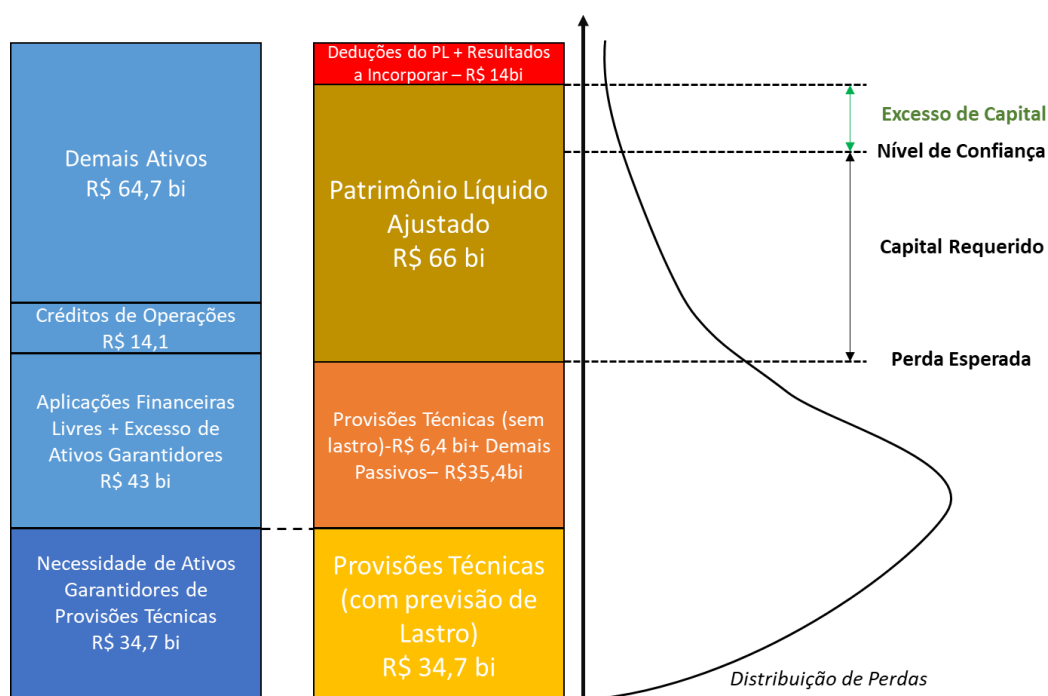
¹⁸ Segundo dados do Portal da Transparência, em 2018, as despesas públicas com assistência hospitalar e ambulatorial somaram R\$ 50,23 bilhões. Em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2018>

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO - RARR

Ainda, conforme dados de 2017¹⁹, os empregos diretos e indiretos gerados pela cadeia de saúde Suplementar²⁰ foram aproximadamente de 3,5 milhões, gerando cerca de 2,15 vezes mais empregos diretos e indiretos que a indústria de automotores e similares no mesmo período.

Segundo últimos dados do Documento de Informações Periódicas das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde (DIOPS Financeiro) disponíveis, atualmente a exigência de ativos garantidores do agregado do setor é de R\$ 34,7 bilhões em necessidade de lastro, do qual R\$ 22,51 bilhões são somente necessidade de vínculo. Graficamente, apresenta-se abaixo a posição dos ativos para fazer frente às oscilações esperadas, dos ativos livres e do capital para fazer frente às oscilações não-esperadas, conforme dados do 3º trimestre de 2019 para o agregado das operadoras:

FIGURA 4 – DADOS AGREGADOS DO SETOR, PARA NECESSIDADE DE ATIVOS GARANTIDORES, ATIVOS LIVRES E DEMAIS RECURSOS DAS OPERADORAS, FRENTE A PERDAS ESPERADAS E PERDAS NÃO-ESPERADAS



Fonte: DIOPS/ANS do 3º trimestre de 2019. Elaboração: Thiago Barata Duarte.

¹⁹ Último corte disponível na Rais/MTE.

²⁰ Consideraram-se apenas as subclasses da CNAE20 que possuem relação direta ou indireta com a saúde suplementar. A metodologia foi diversa da aplicada pelo IESS. O IESS considera para tanto as Classes (6 dígitos), incluindo portanto subclasses que não possuem qualquer relação com a saúde suplementar (ex: Comércio atacadista de medicamentos e drogas de uso veterinário e Comércio varejista de medicamentos veterinários) e excluindo subclasses que possuem relação com a cadeia de saúde suplementar (ex: Fabricação de equipamentos e instrumentos ópticos, peças e acessórios e Representantes comerciais e agentes do comércio de instrumentos e materiais odonto-médico-hospitalares).

Esclarece-se que os recursos usados para lastro das provisões técnicas (ativos garantidores), na regulação da ANS, podem ser aplicados tanto em imóveis²¹, como em valores financeiros. Apenas os *valores financeiros* são os recursos cuja movimentação será objeto de AI ou APA perante a ANS.

A ANS necessita verificar constantemente se os ativos garantidores das operadoras estão: (i) *constituídos quantitativamente* na mesma proporção da exigência de lastro das provisões técnicas (i.e., se *quantitativamente*, os ativos são suficientes dada a igualdade provisão técnica/ativo garantidor); e (ii) *aderentes a limites de alocação e de concentração* aplicáveis (i.e., se, além de suficientes, são adequados aos tipos de ativos definidos e seus limite estipulado de aplicação e concentração em um mesmo emitente ou outra categoria estipulada). Por isso, estabelece regras de custódia, ou seja, sobre onde os recursos ficarão guardados. São essas regras de custódia que assegurarão que o regulador poderá fazer o monitoramento constante, com segurança, tanto da *constituição quantitativa* dos ativos, quanto sua *aderência a limites de alocação e de concentração* aplicáveis.

As regras de custódia da ANS determinam que os ativos garantidores financeiros podem ser aplicados apenas em: (i) contas individualizadas no Selic e na B3²² (por serem essas as únicas instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários para atuar), ou (ii) fundos de investimento dedicados ao setor de saúde suplementar (FDSS) com instituições financeiras (IFs) administradoras conveniados à ANS.

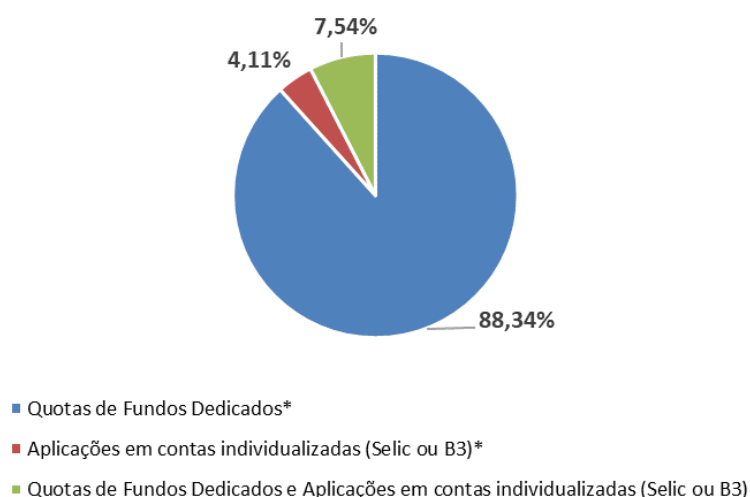
O perfil investidor das operadoras dos valores de ativos garantidores *financeiros* (excluídos os imóveis²³) é apresentado abaixo:

²¹ Neste caso, apenas imóveis assistenciais, com limite de 20% no total da exigência de ativos garantidores. Art. 30 da RN nº 392, de 2015. Para uma visualização completa e amigável dos tipos de aplicações possíveis, confira também: http://www.ans.gov.br/images/stories/Plano_de_saude_e_Operadoras/Area_da_Operadora/garantias_financeiras/tabela_ativos_garantidores_limites.pdf

²² Empresa sucessora da Cetip e da BM&F Bovespa.

²³ Os imóveis assistenciais representam, segundo últimos dados disponíveis (janeiro de 2020), apenas 1,5% do total de ativos garantidores do setor.

GRÁFICO 1 – PERFIL DE CUSTÓDIA DAS CARTEIRA DE ATIVOS GARANTIDORES FINANCEIROS, POR OPERADORA



* Exclusivamente.

Fonte: Selic, B3 e IFs administradoras de FDSS conveniadas com a ANS, em janeiro de 2020. Elaboração própria.

A grande maioria das operadoras (88,34%) aplica seus ativos garantidores exclusivamente em quotas de fundos de investimento dedicados ao setor de saúde suplementar, e 7,54% das operadoras constitui carteira de investimentos que incluem tanto quotas de FDSS, quanto aplicações nas contas individualizadas em Selic ou B3 (doravante “Centrais de Custódia”). Apenas uma minoria (4,11% das operadoras) investe esses recursos exclusivamente nas contas individualizadas.

A manutenção de contas individualizadas envolve custos fixos e variáveis às operadoras, conforme publicados nos sites das Centrais de Custódia. Tais custos são menos expressivos para a manutenção de contas no Selic, quando comparados aos da B3. Não é possível estimar esses custos com acurácia, pois sua magnitude dependerá da quantidade de recursos que a operadora tenha e da sua capacidade negocial para fixar os valores contratuais, além dos dispêndios com pessoal para fazer a gestão financeira da operadora e operar os sistemas das Centrais.

O que se pode afirmar é que tais custos de manutenção de contas individualizadas são tão menores, em termos proporcionais, quanto maiores os rendimentos obtidos nesses investimentos. Logo, em momento em que a taxa básica de juros do mercado brasileiro, taxa Selic, teve redução de mais 11 pontos percentuais (p.p.) nos quase últimos 3 anos (i.e., passando do pico de 14,25% em 2016 para 3% na presente data), tais rendimentos tendem a decrescer; consequentemente, aumentando esses custos com as Centrais de Custódia.

Já os FDSS envolvem a cobrança de taxas dos fundos, em especial as administrativas. A lista de fundos conveniados consta no site da ANS²⁴. A complexidade de aplicação nos fundos de investimento dedicados e de sua operação, para o investidor, tende a ser reduzida. Porém, para um investidor conhecedor do mercado e com maior apetite ao risco, que logre estabelecer uma

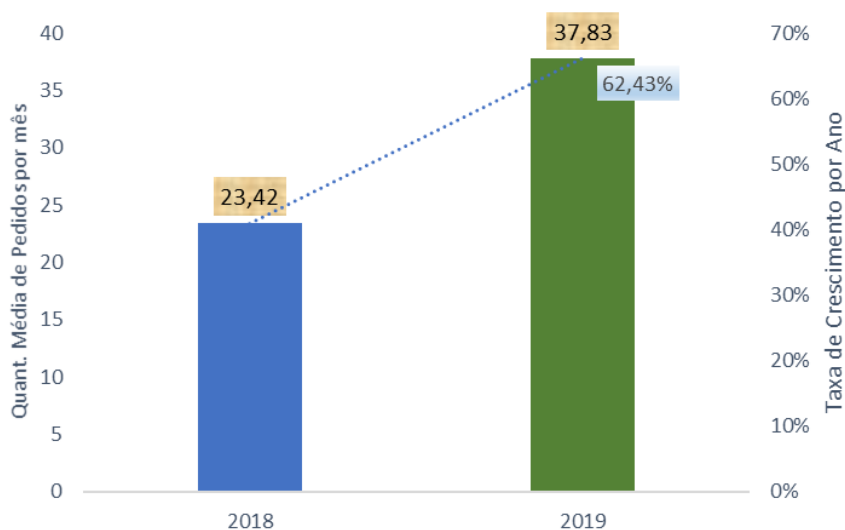
²⁴ <http://www.ans.gov.br/planos-de-saude-e-operadoras/espaco-da-operadora/266-fundos-dedicados>

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO - RARR

gestão mais ativa e profissional de sua carteira, os rendimentos com esses recursos poderiam eventualmente ser maiores com as aplicações diretamente em Centrais de Custódia.

O gráfico abaixo apresenta a demanda mensal média da ANS por pedidos de AI:

GRÁFICO 2 – QUANTIDADE MÉDIA DE PEDIDOS DE AI POR MÊS E TAXA DE CRESCIMENTO DE PEDIDOS DE AI ANUAIS, DE 2018 A 2019

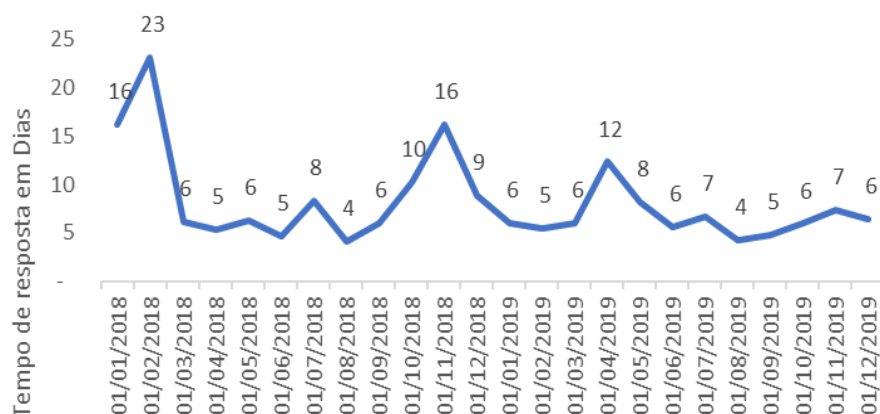


Fonte: CESME/GEHAE/DIOPE, em janeiro de 2020. Elaboração própria.

Como era de se esperar, em período de queda da taxa Selic, o número de pedido aumentou em 62,43% de 2018 para 2019, ano em que atingiu a marca de quase 38 pedidos de AI por mês.

O tempo médio de processamento de um pedido de autorização individual (AI) de ativos garantidores *financeiros*, foi de 10 dias corridos, em 2018, e 7 dias corridos, em 2019:

GRÁFICO 3 – TEMPO MÉDIO DE PROCESSAMENTO PEDIDO DE MOVIMENTAÇÃO DE ATIVOS GARANTIDORES FINANCEIROS PARA OPERADORAS SEM APA, EM DIAS, MÊS A MÊS, EM 2018 E 2019



Fonte: CESME/GEHAE/DIOPE, em janeiro de 2020. Elaboração de Nina Zander.

De todo o exposto nesta seção, nota-se a expressividade dos números do setor de saúde suplementar, o que em si, já aponta a relevância do tema da movimentação dos ativos garantidores das operadoras e de sua rentabilidade.

3.1 Dados relativos à APA

É possível estimar, *a priori*, que todas as operadoras que devem constituir ativos garantidores e possuem sua movimentação limitada pela lei, teriam interesse em obter a APA. Isso porque a flexibilidade propiciada pela APA implica em mais celeridade das aplicações financeiras, venda de papéis e realização de novos investimentos. Qualquer possibilidade de maior agilidade nesse sentido seria, *per se*, um ganho. O preço da compra de ativos tais como ações e quotas de fundos de investimento imobiliários, por exemplo, flutua diversas vezes no decorrer de um mesmo dia. Oportunidades de investimento nesses ativos que surgiriam em momento tenderiam a não repetir as mesmas condições com a espera de 7 dias (tempo médio de resposta da ANS em 2019 – *vide* gráfico 3).

O número de operadoras ativas e com beneficiários é de 1.010. Porém, registra-se que não estão abrangidas pelas restrições de movimentação de ativos garantidores as seguintes operadoras:

- (i) autogestões por departamentos de recursos humanos (RH) ou autogestões que possuem mantenedor para garantia de seus riscos (art. 1º, §2º, da RN nº 392, 2015);
- (ii) odontologias de pequeno porte²⁵ (art. 1º, §1º, da RN nº 392, 2015);
- (iii) operadoras novas e que ainda não encaminharam o DIOPS Financeiro (pela inexistência de dados de provisões técnicas).

Excluindo-se assim as operadoras registradas acima do universo total de operadoras, chega-se ao número de 934 operadoras como grupo de regulados virtualmente demandantes da APA. O dado possibilita assim conhecer qual seria o possível alcance da APA.

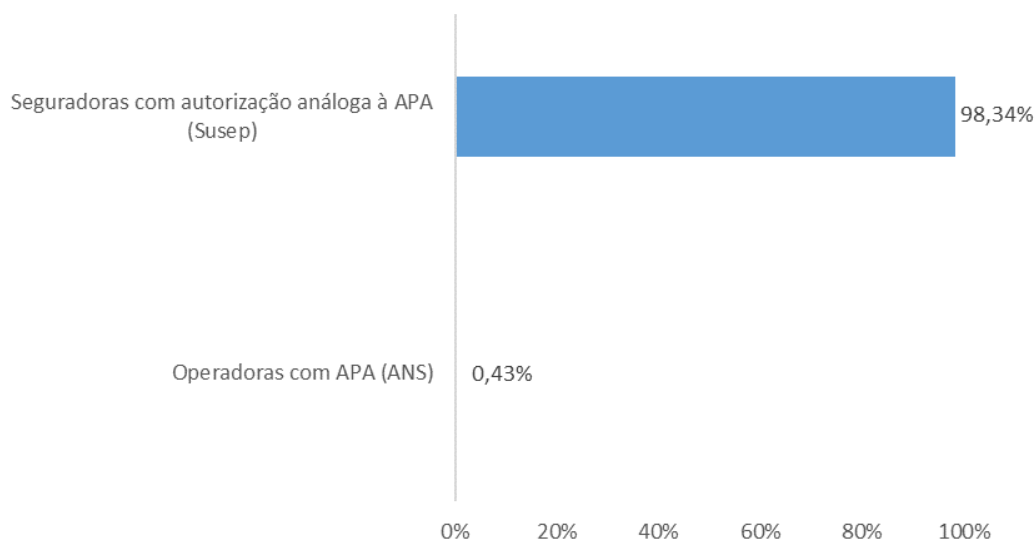
Em 2 anos de sua criação, 10 operadoras formalizaram pedidos de APA à ANS. Das 10 solicitações, em apenas 7 casos os requisitos foram cumpridos, e a APA, concedida. Dos 7 casos de deferimento, apenas 4 operadoras mantém a APA até a presente data. Ou seja, do universo de operadoras considerado (934 operadoras), 0,43% detém a APA.

Dados obtidos junto à Susep, que possui instituto análogo à APA (porém, com simplificações e desburocratizações, como se verá adiante), mostram que atualmente apenas 3 segurados *não*

²⁵ Com menos de 20 mil beneficiários.

têm a livre movimentação. Ou seja, das seguradoras que não estão em liquidação e seriam potencialmente elegíveis ao instituto, 98,34% obtém autorização semelhante à APA.

GRÁFICO 4 – PERCENTUAL DE REGULADOS COM APA OU AUTORIZAÇÃO ANÁLOGA



Fonte: ANS e Susep, em janeiro de 2020. Elaboração própria.

O tempo médio de análise de um pedido de APA atualmente na ANS é de 25,7 dias corridos.

3. AVALIAÇÃO DE PROBLEMA

Os regimes de movimentação são substitutos e mutuamente excludentes: uma operadora que não tem APA, deverá necessariamente fazer pedidos de AI. **Como visto no gráfico 3 da seção 3 deste Relatório, o tempo médio hoje de processamento de um pedido de AI junto à ANS é de 7 dias. Isso considerando apenas o tempo de resposta do regulador para um pedido. Caso se considerasse o tempo para a elaboração do pedido de AI e seu envio à ANS, o lapso temporal para a movimentação do ativo de fato seria maior.**

A NT nº 17/2017/CESME (SEI nº 0051389) (exposição de motivos da minuta de normativo que resultou na IN nº 54, de 2017, da DIOPE) traz como problema específico a possibilidade de as operadoras não realizem a gestão financeira profissional de seus ativos, de forma a otimizar resultados e promover a sustentabilidade de sua operação. A maior agilidade da APA e a potencial redução de custos de transação podem trazer benefícios à operadora em termos de maior flexibilidade na gestão de seu caixa e de seus investimentos. Analisam-se abaixo esses dois elementos.

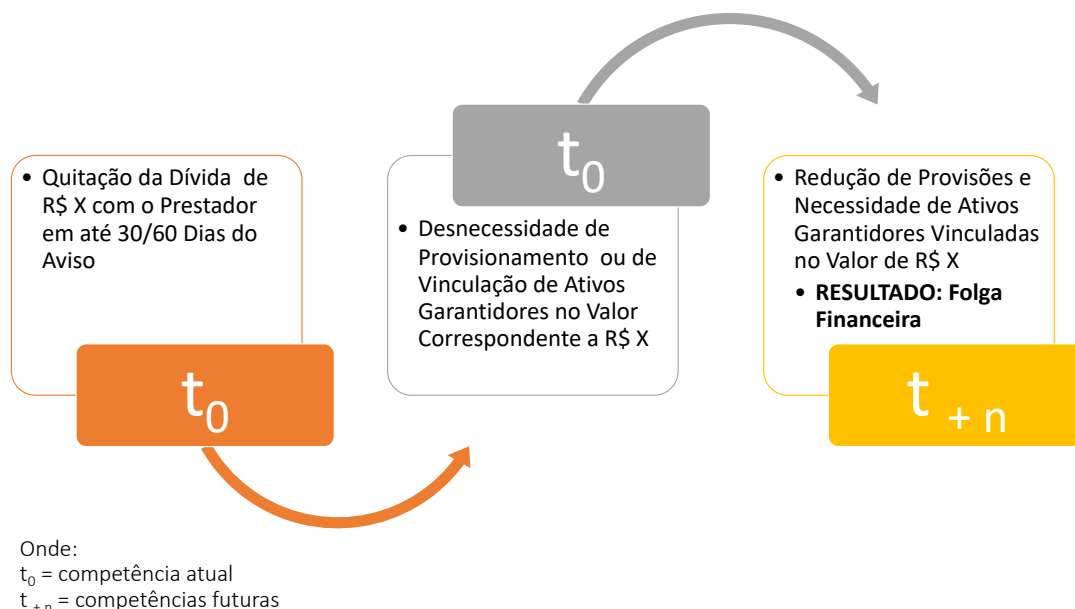
3.1. Gestão de Caixa

A maior celeridade na movimentação de ativos pode trazer ganhos à operadora em termos de melhor capacidade de gestão de seu caixa. Potencialmente, poderiam se otimizar oportunidades de negociação de condições de pagamento mais favoráveis para quitação de dívidas.

Na prática, os ativos garantidores como movimentação liberada acabam por “engordar” o caixa da operadora, com a agregação desses ativos (não mais bloqueados) aos recursos disponíveis. Isso pode auxiliar no pagamento de contas com prestadores em caso de maior aperto.

A regulada não precisa provisionar, por óbvio, eventos avisados e já liquidados. Pela regra da ANS²⁶, deve provisionar, mas não precisa vincular (ou seja, ter a movimentação bloqueada), os ativos garantidores dos eventos avisados nos últimos 30 dias, no caso de operadora de grande²⁷ porte, e nos últimos 60 dias, no caso de operadora de pequeno²⁸ ou médio²⁹ porte. Assim, tem um incentivo do regulador a fazer a quitação de suas dívidas com a rede prestadora em até 30 ou 60 dias de seu aviso, a depender do caso. Portanto, com a liberação de movimentação de ativos garantidores, a operadora poderia inclusive usar esses recursos para quitar suas dívidas em até 30/60 dias contados do aviso do evento, evitando que, futuramente, devessem ser provisionados ou ativos garantidores correspondentes vinculados. Graficamente:

FIGURA 5 – DINÂMICA DE GESTÃO DE ATIVOS E PASSIVOS DA OPERADORA, CONSIDERANDO-SE PERSPECTIVA DE PAGAMENTO DE PRESTADORES EM MONTANTE SUPERIOR À VARIAÇÃO DE PROVISÕES TÉCNICAS CALCULADAS EM T_{+N}



Fonte: RN 173/08 e RN 392/15. Elaboração Própria

²⁶ Art. 3º da RN nº 392, de 2015.

²⁷ Com 100 mil beneficiários ou mais.

²⁸ Menos de 20 mil beneficiários.

²⁹ Com 20 mil beneficiários e menos de 100 mil beneficiários.

Como demonstrado acima, a livre movimentação de ativos garantidores propiciaria à operadora não só uma maior flexibilidade de caixa na competência atual, como será capaz de produzir folgas financeiras nas competências futuras caso o volume de pagamento aos prestadores seja superior ao volume de novas provisões técnicas calculadas. Isso dependerá, claro, da operadora fazer um prudente gerenciamento de seus ativos e passivos (*Asset Liability Management - ALM*), necessários em cenário de estresse. Portanto, a injeção de recursos, em termos práticos, ao caixa disponível da operadora tende a ter efeitos dinâmicos positivos, a depender do comportamento da operadora.

Por fim, em qualquer cenário (operadora com ou sem livre movimentação de ativos), salienta-se que as regras de *constituição quantitativa* de ativos garantidores, na mesma proporção das provisões técnicas, deverão ser observadas. Há um ciclo constante de recebimentos de mensalidades (entrada de receita) e pagamentos de contas de prestadores (saída), incumbindo a operadora, em cenário de maior flexibilidade conferida pela livre movimentação, fazer a responsável gestão desses recursos, de forma a garantir suas obrigações contratuais com beneficiários e rede prestadora e manter suficiência de ativos garantidores.

3.2. Gestão de Investimentos

A maior celeridade na movimentação de ativos pode trazer ganhos à operadora também em termos de gerenciamento do seu portfólio de investimentos. A capacidade de alocação de recursos e aproveitamento de oportunidades de aplicações financeiras disponíveis é tão superior quanto maior a liquidez dos recursos. Ou seja, a disponibilidade de fato de um ativo e a manutenção de seu valor são fatores que possibilitam otimizar a gestão da carteira de investimentos e seus retornos financeiros.

A operadora com APA poderia, assim, otimizar oportunidades de aplicação financeiros, aproveitando de condições disponíveis em dado momento. Para ilustrar o potencial impacto positivo da APA para a realização de um investimento (i.e., realização de transações em $t=0$, não em $t+7$, como na via da AG), apresentam-se alguns exemplos aleatórios, com base em títulos e valores mobiliários que as operadoras estariam autorizadas a aplicar ativos garantidores de acordo com a norma da ANS³⁰:

³⁰ RN nº 392, de 2015, c/c Resolução nº 4.444, de 2015, do CMN.

QUADRO 4 – EXEMPLOS DE VARIAÇÃO DE COTAÇÃO DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS E SUA RENTABILIDADE EM 7 DIAS

Exemplos de Variação de Cotação e Rentabilidade³¹:

- Uma ação ordinária da Companhia Via Varejo (BVMF: VVAR3), em 28/06/19, tinha o valor de R\$ 5,07, e, em 05/07/2019, de R\$ 6,35. No período de 7 dias, a ação unitária teve variação positiva de 25,25%.
- Uma quota do Fundo de Investimento Imobiliário Campus Faria Lima (FCFL11), em 08/01/20, era cotada a R\$ 132,50, e, em 15/01/20, R\$ 147,49. No período de 7 dias, o valor da quota teve oscilou positiva de 11,32%.
- O preço unitário base do título público NTN-B 2050, em 26/02/16, era de R\$ 2.362,04, e em 04/03/16, de R\$ 2.598,13. No período de 7 dias, o preço variou positivamente 10%³².

Fonte: B3 e Tesouro Direto. Elaboração própria.

Lembra-se que as operadoras possuem milhões ou bilhões, cada, em ativos garantidores. Logo, uma diferença de rentabilidade dessa monta é de impacto considerável.

4.3 Considerações Finais

A APA se tornou uma ferramenta regulatória adicional para assegurar a continuidade da assistência à saúde dos beneficiários, de forma às operadoras poderem gerir de forma mais profissional seus ativos garantidores, seja em termos de caixa, seja de investimentos.

Para a construção da sua ferramenta regulatória, como registra a NT nº 17/2017/CESME (SEI nº 0051389), a ANS inspirou-se no instituto previsto no art. 104 da Circular Susep nº 517, de 2015. Conforme esclarecido na Subseção 2.3 deste Relatório, a Susep fixa requisitos simplificados, que basicamente se resumem na exigência de regularidade econômico-financeira. A crença era de que, adotando-se opção regulatória inspirada na da Susep, um número não inexpressivo de operadoras poderia ter a livre movimentação e, assim, conquistar maior flexibilidade para gerir seu caixa para pagamento de dívidas e (re)alocar investimentos.

O principal resultado esperado da APA era fomentar a gestão financeira profissional das operadoras, de forma a otimizar resultados e promover a sustentabilidade de sua operação. Conforme descrito na NT nº 17/2017/CESME (SEI nº 0051389), a meta envolvia a eliminação do

³¹ As variações apresentadas não consideram eventuais descontos com impostos e taxas.

³² A variação leva em conta a oscilação do preço do título público no mercado secundário.

tempo de resposta de um pedido de movimentação ($t=0$). Como visto, o tempo necessário ao processamento de AI, expediente que necessariamente a operadora deve recorrer quando não possui a APA, é “ $t+7$ ”. Caso considerado o tempo dispendido pela operadora com sua elaboração e remessa à ANS, esse lapso temporal poderia ser mais extenso.

Como visto, em quase 2 anos desde a edição da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, a ANS contou com apenas 7 pedidos de APA aprovados, sendo que atualmente somente **4 operados restam com a APA válida (0,43% do universo de regulados que seriam potenciais demandantes da ferramenta)**. Ademais, ações do Governo Federal e recentes alterações legislativas orientam, em diversas ocasiões, a revisão da normativa da ANS, recomendando o desenvolvimento de estudos para a simplificação de normas ou a sua revogação, quando cabível. Esses elementos, em conjunto, são suficientes para motivar uma reavaliação do instituto.

Quando se reporta à literatura que fundamenta a avaliação *ex post* de uma política pública³³, tem-se que *“a análise de diagnóstico do problema na etapa de execução da política pública tem como finalidade assegurar que o diagnóstico que ensejou a criação dessa política estava correto e verificar se tal percepção se mantém atual. A partir disso, pode-se justificar a continuidade da intervenção ou o seu encerramento, bem como fundamentar outras alterações que sejam avaliadas como pertinentes na intervenção em foco”*. Apesar do instituto estar atingindo em magnitude expressivamente restrita seu público potencial, havendo eventualmente oportunidades de se expandir seu alcance, acredita-se que a definição de problema tenha sido adequada.

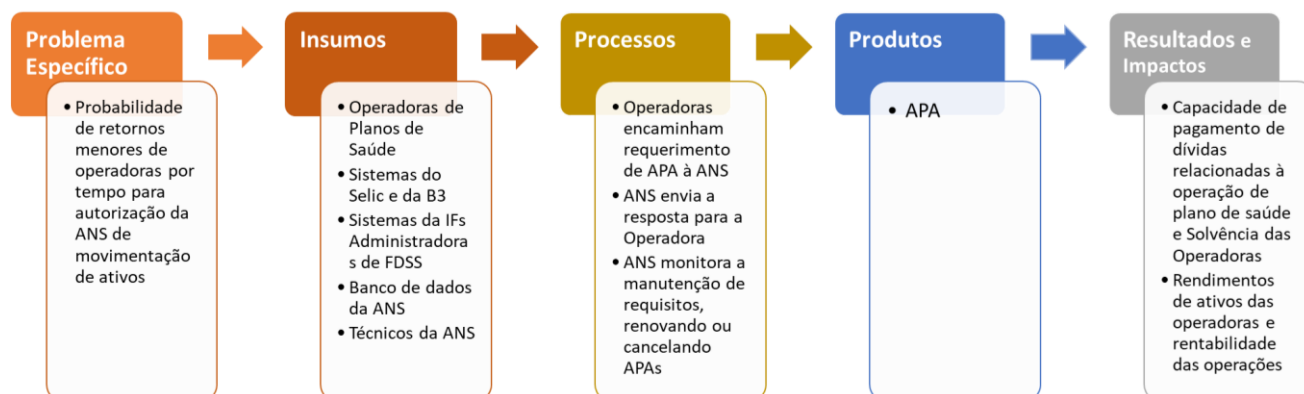
4. AVALIAÇÃO DE DESIGN

Sintetiza-se abaixo o modelo lógico abaixo³⁴, com o intuito de elucidar algumas falhas no desenho, detectadas na avaliação da IN:

³³ CASA CIVIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*, v. 2. Brasília: Presidência da República, 2018.

³⁴ Modelo lógico sistematizado conforme recomendação do Guia Prático para Avaliação de Políticas Públicas da Casa Civil. *In: idem, ibidem*.

FIGURA 6 – MODELO LÓGICO DA IN DIOPE 54/17, DA DIOPE



Fonte: IN DIOPE 54/17. Elaboração Própria.

Com base no modelo lógico sistematizado na Figura, tem-se que o principal indicador associado à IN nº 54, de 2017, da DIOPE, seriam o número de operadoras com APA. A estatística das operadoras que atualmente possuem a APA em vigor indica que o *design* da IN merece ser revisitado.

Ao se analisar a norma à luz da Teoria do Programa, vale destacar cinco elementos nessa cadeia causal que fundamentaram o modelo lógico e cujos pressupostos foram alterados em momento posterior ao da elaboração da norma construção.

4.1. Processos desenhados

O primeiro elemento relaciona-se ao processo desenhado, demandando que a operadora formalize um pedido à DIOPE, com fundamento no caput do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE. O dispositivo prevê que a operadora deverá formule e envie o requerimento, bem como aguarde pelo tempo de processamento do pedido e obtenha, ao final, uma resposta.

Ao se comparar esse arcabouço com o da Susep, percebe-se que o *design* das normas é diferente. A Susep adota o princípio da boa-fé objetiva do regulado. O princípio é também o norteador, por exemplo da construção regulatória das apresentações de Declaração de Imposto de Renda perante a Receita Federal do Brasil (RFB). Confia-se na autodeclaração do regulado *a priori*, e toma-se medidas cabíveis, *a posteriori*, caso se detecte alguma inconsistência ou fraude. Na Susep, emite-se autorização análoga à APA para todos os entes regulados conformes em termos econômico-financeiras. Entende-se que o art. 85 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, provê as ferramentas necessárias para o exercício do poder de controle nos casos cabíveis. Já a norma da ANS requer pedido individualizado de APA, com análise caso a caso. No caso da Susep, o regulador apostou no monitoramento, enquanto no caso da ANS, na análise prévia.

A aposta da ANS, por óbvio, possui um custo operacional maior do que a da Susep. Esse custo tende a ser incrementado se a referida análise não prescindir de um sistema com inteligência para fazer as validações e análises iniciais.

Outro ponto que vem à tona é: tendo em vista que um pedido de APA possui tempo médio de processamento de 25,7 dias, o impacto operacional se todas os regulados potencialmente demandantes da APA (934 operadoras) solicitassem a liberação ao mesmo tempo seria de 24.004 dias (65,8 anos).

Via consulta aos regulados por questionário *Form SUS*³⁵, estimou-se a carga administrativa da forma de solicitação do *caput* do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE. Os resultados indicam que a carga administrativa (custo só com obrigação de informação), para o grupo de operadoras que responderam ao questionário, é potencialmente de R\$ 266.610,30 para AIs (anuais) e R\$ 5.167.413,38 (anuais) com APAs, considerando o marco regulatório atual da APA (texto atualmente vigente da IN nº 54, de 2017, da DIOPE).

Incumbe nesse contexto ponderar a conveniência de manter o procedimento tal como desenhado no *caput* do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE. Recomenda-se, em especial, ponderar sua validade no caso de desenho regulatório em que a ANS venha a deter todas as informações necessárias à solicitação da APA. Para isso, sugere-se avaliar a oportunidade e necessidade de se manter o ônus imposto ao regulado e ao regulador com o envio, processamento e resposta a tais solicitações. Outrossim, recomenda-se examinar a possibilidade de organização mais racional de rotinas e processamento de pedidos. Em eventual cenário futuro de que a ANS detenha todos os dados para conceder ou negar a concessão de APA, obrigar o regulado a formalizar solicitações, via envio de ofícios ao órgão público, acarreta carga administrativa sem objetivo regulatório razoável que a fundamente e justifique os custos impostos aos regulados.

A recomendação parte de análises de categorias impostas ao regulador por meio de recentes ações do Governo Federal e alterações normativas, que impõem ao regulador a eliminação de obrigações desnecessárias, repetitivas ou obsoletas. Mesmo arcabouço impele o exame da oportunidade e da necessidade de se substituir a obrigação de envio de documentos por declarações de responsabilidade suscetíveis de comprovação do regulado, bem como de priorizar o uso de meios e tramitação eletrônicas.

Vale mencionar ainda que a presunção de boa-fé é diretriz que os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal devem seguir para a redução de carga administrativa. A diretriz é prevista no art. 1º, inc. I, do Decreto nº 9.094, de 2017. O Decreto ainda afirma a racionalização de métodos e procedimentos de controle; eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido; e aplicação de soluções tecnológicas para simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços (art. 1º, incs. IV, V e VI, respectivamente, do Decreto nº 9.094, de 2017).

Cabe ressaltar que a crença que norteou o desenho dos processos no modelo lógico teve suas premissas alteradas. Conquistou-se recentemente na ANS a consolidação dos alicerces de **nova política de monitoramento dos ativos garantidores**. Tal fato se deu em período posterior à entrada em vigor a edição da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, e seus alicerces são apresentados no quadro e sistematizados na figura abaixo:

³⁵ Metodologia e modelos de formulário e tabela constante do Anexo a este RARR.

QUADRO 5 – NOVA POLÍTICA DE MONITORAMENTO DE ATIVOS GARANTIDORES

Alicerces da Nova Política de Monitoramento dos Ativos Garantidores

- (a) **Segurança e Confiabilidade das Informações de Posições de Carteira Obtidas:** Novo modelo de convênio com IFs administradoras de FDSS foi implementado pela ANS, adequando o instrumento às alterações no texto da RN nº 392, de 2015, pela RN nº 419, de 2016. Passou-se a exigir que os títulos e valores mobiliários que compõem a carteira dos FDSS fossem mantidas também em contas individualizadas nas centrais de custódia³⁶. Assim, hoje a ANS recebe informações dos FDSS de duas fontes: das próprias IFs administradoras de FDSS e das Centrais de Custódia. Como ambas fornecem informações sobre a mesma posição de carteira (a dos FDSS), os dados podem ser contrastados pela ANS. Assim, com a medida, o grau de segurança e confiabilidade das posições de carteiras de FDSS e das operadoras que aplicam diretamente nas contas individualizadas das Centrais de Custódia se tornaram equivalentes.
- (b) **Automação dos Sistemas de Monitoramento da Suficiência e Adequação dos Ativos Garantidores:** O sistema de liberação dos ativos garantidores, chamado Sistema de Ativos Garantidores das Operadoras (SAGA), foi robustecido. O controle é individualizado por fundo dedicado à saúde suplementar, não por instituição financeira administradora (eis que uma IF pode ter um ou diversos FDSS). Além disso, as operadoras podem ter acesso direto à mesma posição de ativos garantidores que é visualizada pela ANS. Mais importante, o sistema SAGA está migrando para sua nova versão: “SAGA 3.0”, em que haverá possibilidade de monitoramento constante e automático da conformidade da carteira que compõe o FDSS com os limites de alocação e de concentração aplicáveis, bem como da suficiência de ativos garantidores e do respeito aos limites de alocação e de concentração de todas as operadoras.
- (c) **Recursos Humanos Especializados:** A DIOPE, área da ANS responsável pelo tema, conta hoje com servidores altamente especializados em automação de sistemas e construção de inteligência para o processamento de dados e monitoramento da suficiência e adequação de ativos das operadoras.

Fonte: Elaboração própria.

³⁶ Cláusula 4.1 da Minuta Padrão de Convênio: “4.1 Manter os títulos e valores mobiliários que compõem sua carteira em contas individualizadas, próprias para o registro ou depósitos de ativos, junto a sistema de registro, objeto de custódia ou objeto de depósito central, em todos os casos instituições devidamente autorizadas pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários para desempenhar referidas atividades nas suas respectivas áreas de competência.” Como esclarecido, apenas o Selic e a B3 oferecem as contas individualizadas e são autorizados pelo BCB ou a CVM atualmente.

FIGURA 7 - NOVA POLÍTICA DE MONITORAMENTO DE ATIVOS GARANTIDORES



Fonte: Elaboração própria.

Assim, com a **nova política**, atingiu-se nível robusto de capacidade de monitoramento de forma constante das posições das operadoras. Graus mais robustos de segurança, confiabilidade, automação de sistemas e expertise técnica foram conquistados, possibilitando uma redução de assimetria de informação entre regulador e regulado. Tal alteração de pressupostos fundantes há de ser considerado, possibilitando a simplificação, desburocratização e maior eficiência da abordagem regulatória adotada.

Por fim, há de ser considerado a possibilidade de adoção do princípio de presunção da boa-fé e de uso de autodeclarações via sistema como ferramenta. Tais autodeclarações conteriam duas afirmações por parte do regulado: (i) confirmação de interesse em obter a APA e (ii) compromisso de cumprimento de todos os requisitos para a sua obtenção e manutenção de tais requisitos. Lembra-se que, na eventualidade de necessidade de esclarecimentos adicionais, a norma já prevê hoje instrumento para isso: a possibilidade de, a qualquer tempo, exigir que sejam apresentadas informações ou documentos que se mostrem necessários, no caso concreto, para instruir adequadamente a análise³⁷, bem como a possibilidade de suspender e cancelar a qualquer tempo a APA, caso constatada irregularidade³⁸. Ademais, em caso de verificada a insuficiência de ativos garantidores ou qualquer outra desconformidade, as medidas cabíveis serão tomadas, seja em termos de acompanhamento econômico-financeiro e abertura de Procedimentos de Adequação Econômico- Financeira (PAEF), seja, em casos de descumprimentos ou irregularidades graves, a decretação alienação da carteira, regime de direção fiscal ou técnica, ou a liquidação extrajudicial. O princípio da boa-fé seria o norteador:

³⁷ Art. 3º, § 3º, da IN nº 54, de 2017, da DIOPE.

³⁸ Art. 6º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE.

se confiaria na autodeclaração do regulado *a priori*, e tomar-se-ia as medidas cabíveis, *a posteriori*, caso se detecte alguma irregularidade via monitoramento.

4.2. Aplicação Exclusiva em Centrais de Custódia

A segunda fragilidade refere-se ao cumprimento do inciso I do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE. O inciso estabelece a aplicação integral de ativos garantidores em contas individualizadas, próprias para o registro ou depósito de ativos, junto às Centrais de Custódia, abstando-se a operadora de aplicá-los em fundos dedicados. Isso porque a ANS, na NT nº 17/2017/CESME (SEI nº 0051389), expressou preocupação com a segurança e possibilidade de monitoramento, em cenário de livre movimentação dos ativos, de recursos mantidos em quotas de FDSS.

Considerou-se que os sistemas de comunicação de informação de ativos mantidos entre a ANS e as Centrais de Custódia constituía sistema robusto, pois tais eram auditados por órgãos reguladores como o BCB e a CVM. Já investimentos em fundos dedicados constituiriam arranjo mais frágil, calcado na celebração de convênios da ANS com instituições financeiras (IFs) administradoras de FDSS, e que o sistema utilizado não encontraria o mesmo rigor de asseguarção dos mantidos com Centrais de Custódia. Assim, o entendimento que justificou a definição desse requisito foi o de que se poderia creditar superior grau de confiança aos sistemas das centrais de custódia em detrimento aos que davam suporte às informações dos investimentos em FDSS.

Ocorre que, a partir de 2017, deu-se a consolidação dos alicerces da **nova política de monitoramento dos ativos garantidores**, com a exigência de que os títulos e valores mobiliários que compõem a carteira dos FDSS fossem mantidas em contas individualizadas nas centrais de custódia³⁹; e o fortalecimento do sistema SAGA, com possibilidade de checagem automática da conformidade da carteira que compõe o FDSS com os limites de alocação e de concentração aplicáveis.

Assim, hoje a ANS recebe informações dos FDSS de duas fontes: das próprias IFs administradoras de FDSS e das Centrais de Custódia. Como ambas fornecem informações sobre a mesma Posição de Carteira (a dos FDSS), os dados podem ser contrastados pela ANS. Assim, com a medida, o grau de segurança e confiabilidade das posições de carteiras de FDSS e das operadoras que aplicam diretamente nas contas individualizadas das Centrais de Custódia se tornaram equivalentes.

Assim, o estado da arte dos sistemas modificou-se substancialmente da época de elaboração da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, até os dias atuais. Destacam-se como exemplo os deveres das instituições financeiras administradoras de FDSS quanto aos sistemas que operam. Esses sistemas (no modelo lógico identificados como insumos) foram aprimorados após a edição normativa. Entende-se que esses controles atuais têm o potencial de reduzirem a possibilidade de materialização de riscos. O requisito da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, constitui complicador de *design*, pois são previstas barreiras que, conceitualmente, não mais encontram adequação com o grau de riscos detectado. Os objetivos da restrição regulatória não guardam mais relação com o problema identificado. Esse novo arranjo necessita ser considerado para uma reavaliação

³⁹ *Idem, ibidem.*

do *design* pensado para a elaboração da IN nº 54, de 2017, da DIOPE. O caso hoje é de *baixo impacto regulatório*.

5.3 Requisitos de Transparência

O terceiro elemento que chama atenção relaciona-se ao compliance do inciso II do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE. O inciso define que a operadora deve atender a padrões de transparência e divulgação definidos no Anexo à IN.

Como analisado, um dos entendimentos que basearam a definição de requisitos foi de que, quanto mais prudente a gestão financeira, maior flexibilidade poderia ser conferida ao gerenciamento de ativos. Segundo registra a NT nº 17/2017/CESME (SEI nº 0051389), o entendimento era de que o adequado grau de aderência às boas práticas de transparência, pilar mais importante da governança corporativa, tenderia a engendrar maior confiabilidade aos *stakeholders*, incluindo o regulador. Por isso, um dos requisitos para a obtenção da livre movimentação de ativos garantidores vinculados pela IN da DIOPE eram os padrões de transparência a serem exigidos das operadoras como contrapartida. Registra-se que **não foram apresentados, na época, análises dos possíveis impactos e comparação das alternativas de ação que embasassem a escolha.**

A IN determina, entre outros, a divulgação das seguintes informações no site da operadora:

QUADRO 6 – REQUISITOS DE TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO PARA AUTORIZAÇÃO PRÉVIA ANUAL (TRATAMENTO DIFERENCIADO)

Requisitos de Transparência para a Operadora ter a APA:

- i) demonstrações contábeis anuais e parecer de auditoria interna, por 2 anos (1.c do Anexo I da IN DIOPE 54/17);
- ii) relatório de administração, contendo informação sobre andamento do negócio, desempenho e expectativas para curto, médio e longo prazo, bem como metas e ações projetadas para cumprimento das normas da ANS sobre critérios de manutenção de Recursos Próprios Mínimos e constituição de Provisões Técnicas, por 2 anos (1.d do Anexo I da IN DIOPE 54/17);
- iii) demonstrações contábeis trimestrais por 1 ano (1.a do Anexo I da IN DIOPE 54/17);
- iv) indicadores econômico-financeiros trimestrais e anuais (1.b do Anexo I da IN DIOPE 54/17), conforme fórmulas de cálculo do Anexo II da IN DIOPE 54/17; e
- v) ata de assembleia geral, reunião de sócios ou órgão semelhante do exercício (1.e do Anexo I da IN DIOPE 54/17).

Fonte: IN DIOPE 54/17. Elaboração própria.

Primeramente, há de se registrar que a ANS editou a RN nº 443, de 2018, focada na governança corporativa para fins de solvência das operadoras. O tema de governança corporativa, incluindo a transparência, atualmente possui normativo específico, com grau de detalhamento e incentivos robustos para as operadoras, com foco na regulação prudencial. Adotando os mesmos requisitos de governança da RN nº 452, de 2020, o programa de acreditação de operadoras também passou a estimular a governança.

Quanto aos requisitos de transparência previstos na IN nº 54, de 2017, da DIOPE, a principal exigência trata da divulgação de demonstrações contábeis anuais, parecer de auditoria interna e relatório de administração no site da operadora por 2 anos. O conteúdo da divulgação das demonstrações e parecer seguia, na época da elaboração da IN, o padrão do que determinava a regulamentação, sem alterar a essência do que já era solicitado pela ANS. Apenas se impunha o ônus extra de publicar a informação no sítio eletrônico da própria operadora. Já o relatório de administração, além do ônus extra de divulgação no site, incluía conteúdo adicional sobre andamento do negócio, desempenho e expectativas para curto, médio e longo prazo, bem como metas e ações projetadas para cumprimento das normas da ANS sobre critérios de manutenção de Recursos Próprios Mínimos e constituição de Provisões Técnicas.

Após a edição da IN da DIOPE, no entanto, a RN nº 435, de 23 de novembro de 2018, alterou a RN nº 173, de 10 de julho de 2008 (disciplina o DIOPS Financeiro). O Anexo I da aludida RN determinou que as demonstrações financeiras no formato do DIOPS, o relatório dos auditores independentes e o relatório de administração devem ser publicados no sítio eletrônico da operadora até o prazo de envio do DIOPS Financeiro anual (numeral 6.3 do Anexo I da RN nº 173, de 2008, alterada pela RN nº 435, de 2018). Tais documentos hão de permanecer disponíveis para consulta por no mínimo 5 anos: prazo 2,5 vezes maior do que o previsto pela IN nº 54, de 2017, da DIOPE.

Em suma, deste primeiro grupo de requisitos de transparência analisados, **tão-somente resta como requisito de fato a elaboração e divulgação de conteúdo extra para o relatório de administração. Já os requisitos de divulgação de demonstrações contábeis anuais, parecer de auditoria interna e relatório de administração, conforme previsto na regulação vigente, no site da operadora por 2 anos, restam sem efeito prático, eis que a RN nº 173, de 2008, alterada pela RN nº 435, de 2018, prevê mesma obrigação a todas as operadoras e por prazo superior (5 anos).**

Os demais requisitos de transparência previstos na IN nº 54, de 2017, da DIOPE, i.e., divulgação no site da operadora de demonstrações contábeis trimestrais por 1 ano; de indicadores econômico-financeiros trimestrais e anuais; e de ata de assembleia geral, reunião de sócios ou órgão semelhante do exercício, constituem obrigações secundárias. Registra-se que os dados de todas as demonstrações financeiras trimestrais das operadoras, referentes ao exercício de 2001 até o presente, podem ser extraídos por qualquer pessoa no espaço “*perfil da operadora*” no sítio eletrônico da ANS⁴⁰. Já os indicadores econômico-financeiros têm suas fórmulas de cálculo disponíveis nas publicações periódicas da ANS, também disponíveis em seu site para consulta de qualquer interessado⁴¹. A publicação da ANS *Anuário* divulga ainda os principais indicadores

⁴⁰ In: <http://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-e-indicadores-do-setor/demonstracoes-contabeis>

⁴¹ Destacam-se as publicações “*Anuário: Dados econômico-financeiros anuais apresentados de forma individual por operadora de planos de saúde*”, “*Atlas Econômico-financeiro*” e “*Prisma Econômico-Financeiro da Saúde Suplementar*”.

das operadoras individualmente. O *Prisma Econômico-Financeiro da Saúde Suplementar* traz os agregados, as medianas e *boxplots*, com números por segmentos, modalidades e portes, o que facilita a comparação e compreensão dos indicadores individuais das operadoras. Em resumo, **a maioria das informações referentes às obrigações secundárias são acessíveis, por qualquer stakeholder, no próprio site da ANS. A única informação que não é obtida por qualquer interessado no site da ANS são as atas de assembleia geral, reunião de sócios ou órgão semelhante do respectivo exercício.**

Como não foram apresentados, na época de elaboração da IN da DIOPE, análises dos possíveis impactos e comparação das alternativas de ação que embasassem a escolha pelos requisitos de transparência, realizou-se no bojo deste ARR consulta aos regulados. A consulta se deu pelo envio de questionário *Form SUS*, com metodologia detalhada no Anexo a este Relatório. O chamado para a participação social visava estimar a carga administrativa dos requisitos de transparência previsto na IN nº 54, de 2017, da DIOPE, desconsiderando-se obrigações já previstas em outros normativos da ANS. Os resultados, ao final, indicam que **a carga administrativa (somente custo com obrigação de informação, ou conhecido “custo de papelada”), para o grupo de operadoras que responderam ao questionário, é potencialmente de R\$ 266.610,30 para AIs (anuais) e R\$ 5.167.413,38 (anuais) com APAs, considerando a regulação atualmente vigente da APA.**

A definição do requisito de transparência objetivava reduzir as assimetrias de informação, conferindo ao regulador uma espécie de sinalização ou garantia do regulado de que não atuaria de forma oportunista com os ativos garantidores em livre movimentação. Primeiro, há de se ponderar que a ANS detém cabedal farto de informações das operadoras (SIB, SIP, RPS, TISS, CADOP, DIOPS, pareceres de auditores, IDSS, Programa de Acreditação, ressarcimento ao SUS, NIP, etc), conjunto também apto a reduzir a assimetria de informações almejada, sem se criarem custos adicionais e desapropriados aos regulados. Segundo, lembra-se que, após a edição da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, consolidou-se a **nova política de acompanhamento de ativos garantidores**. Entre seus fundamentos, destaca-se que o sistema de liberação dos ativos garantidores, SAGA, foi substancialmente robustecido. O SAGA se constitui em sistema de controle com ferramentas de captação e cruzamento de dados. O sistema permite o monitoramento constante e automática da conformidade da suficiência de ativos garantidores, bem como dos limites de alocação e de concentração aplicáveis, conferindo grau de segurança e confiabilidade elevados ao monitoramento.

Ademais, dada a possibilidade de adoção do princípio de presunção da boa-fé e de uso de autodeclarações (confirmando interesse em ter APA e a ciência e compromisso de cumprimento de requisitos) via sistema como ferramenta, isso teria o condão de reduzir ainda mais eventuais assimetrias de informação existente. Na eventualidade de necessidade de esclarecimentos adicionais, a norma já prevê hoje instrumento para isso: a possibilidade de, a qualquer tempo, exigir que sejam apresentadas informações ou documentos que se mostrem necessários, no caso concreto, para instruir adequadamente a análise⁴², bem como a possibilidade de suspender e cancelar a qualquer tempo a APA, caso constatada irregularidade⁴³.

Por fim, caso verificada a insuficiência de ativos garantidores ou qualquer outra desconformidade, as medidas cabíveis serão tomadas. Tais medidas, a depender da gravidade envolvida, vão desde o acompanhamento econômico-financeiro e abertura de Procedimentos de Adequação Econômico- Financeira (PAEF), até a possibilidade de decretação alienação da

⁴² Art. 3º, § 3º, da IN nº 54, de 2017, da DIOPE.

⁴³ Art. 6º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE.

carteira, regime de direção fiscal ou técnica, ou a liquidação extrajudicial, nos termos do art. 24 da Lei nº 9.656, de 1998.

Portanto, o arcabouço regulatório, as bases de dados e os sistemas da ANS alteraram-se sobremaneira desde a época de elaboração da IN nº 54, de 2017, da DIOPE. Esse novo arranjo necessita ser considerado para uma reavaliação do *design* pensado para a elaboração da IN nº 54, de 2017, da DIOPE. Tendo em vista que a regra geral da RN nº 173, de 2008, alterada pela RN nº 435, de 2018, obriga a publicação das mais relevantes informações no site da operadora, e que a maioria das outras informações estão disponíveis para consulta de qualquer interessado no site da ANS, cabe indagar se seria razoável manter o requisito apenas para exigência de divulgação de conteúdo extra de relatório de administração e de atas de assembleia geral, reunião de sócios ou órgão semelhante do respectivo exercício. Ademais, há de se ponderar as bases de dados existentes na ANS e o aprimoramento do SAGA, permitindo reduzir assimetrias de informação entre regulador e regulado, além do custo imputado ao regulado de forma desproporcional ao objetivo regulatório. A necessidade de apresentar autodeclarações reforçaria esse arcabouço, reduzindo ainda mais assimetrias de informação, em paralelo ao poder da Agência de decretar medidas em caso de desconformidades. Avalia-se, por todo o exposto, que o contexto configura-se como de *baixo impacto regulatório*.

5.4 Vedação a operadoras em regime especial já encerrado

O quarto elemento alude ao cumprimento do inciso VI do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE. O requisito estipula barreira à operadora que esteja em “regime especial” nos 12 meses anteriores ao requerimento. Logo, tanto operadoras que se encontram em regime especial, quanto as que estiveram em regime especial já encerrado nos últimos 12 meses encontram-se abrangidos pela restrição.

Registra-se que o inciso VII do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, já estabelece como requisito que as operadoras não podem apresentar insuficiência das garantias do equilíbrio financeiro, anormalidades econômico-financeiras ou administrativas graves que coloquem em risco a continuidade ou a qualidade do atendimento à saúde, identificadas pela DIOPE no âmbito de suas competências. A redação é a muito semelhante ao do art. 2º da RN nº 316, de 2012, que dispõe sobre as hipóteses de instauração de direção fiscal⁴⁴. Portanto, operadoras em direção fiscal estão excluídas da possibilidade de obtenção da APA tanto pelo inciso VI do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, como também pelo inciso VII do mesmo dispositivo.

Tendo em vista as competências da DIOPE, a interpretação da área técnica tem sido no sentido de que a vedação engloba apenas regimes especiais de direção fiscal (desconformidades econômico-financeiras), não regimes especiais de direção técnica (anormalidades de natureza assistencial). No entanto, para que o comando reste claro, o normativo deveria conter a restrição de forma expressa, qualificando-se o regime especial como “*de direção fiscal*”.

⁴⁴ Art. 2º O regime especial de direção fiscal poderá ser instaurado, quando detectadas uma ou mais anormalidades econômico-financeiras ou administrativas graves que coloquem em risco a continuidade ou a qualidade do atendimento à saúde, conforme abaixo especificadas, sem prejuízo de outras hipóteses que venham a ser identificadas pela ANS.

De qualquer forma, dada a experiência acumulada pelo regulador, a compreensão é de que a escolha preconizada na medida regulatória especificamente quanto à barreira para operadoras que estiveram em regime especial já encerrado nos últimos 12 meses não encontra adequação. Isso porque a operadora, durante o regime especial de direção fiscal, passa por acompanhamento econômico-financeiro e administrativo rigoroso, sendo nomeado diretor fiscal para lidar individualmente com seu caso. A operadora que logre ter seu regime de direção fiscal encerrado passou por crivo dos mais rigorosos da ANS, e, com grau de segurança elevado, conclui-se por sua regularidade.

Há de se ponderar, por último, que a definição do requisito em comento também objetivava reduzir as assimetrias de informação, conferindo ao regulador uma espécie de sinalização ou garantia do regulado de que não atuaria de forma oportunista com os ativos garantidores em livre movimentação. Mais uma vez, frisa-se que a consolidação da **nova política de monitoramento de ativos garantidores** é ferramenta, *per se*, adequada para a redução de tais assimetrias. O novo SAGA representa *dashboard* (painel) de controle da posição das operadoras com ferramentas de captação e cruzamento de dados. O sistema permitirá o monitoramento constante e automático da suficiência e adequação dos ativos garantidores, conferindo grau de segurança e confiabilidade robustos ao monitoramento.

O amadurecimento leva ao entendimento de que a restrição não está alinhada ao objetivo regulatório pretendido, excluindo da possibilidade de obtenção de APA operadoras que já estiveram com irregularidade, porém, na atualidade, estão regulares. Por esse motivo, para possibilitar que mais operadoras com regularidade econômico-financeira possam ter gestão mais ativa de seus ativos, potencialmente logrando melhor gerenciamento de caixa para quitação regular de dívidas e uma otimização de sua carteira de investimentos para maiores rendimentos, e reduzindo seus custos com burocracias perante a ANS, recomenda-se uma reavaliação de *design* deste ponto. Sugere-se considerar que a constituição da **nova política de monitoramento de ativos garantidores** reduziu assimetrias de informação entre regulador e regulado, impondo na atualidade *baixo impacto regulatório*.

5.5 Considerações finais

Dada a estatística das operadoras que atualmente possuem a APA em vigor (4 operadoras), resta clara que o *design* da IN não logrou atingir os *objetivos* regulatórios almejados.

Ademais, as *premissas que embasaram* a construção regulatória se alteraram ou se mostraram frágeis. Destaca-se, primeiro, que outras normas hoje já preveem como mandatário a todas as operadoras requisitos de transparência previstos para a concessão da APA. Ademais, há banco de dados e publicações que conformam ferramentas alternativas ao mesmo objeto regulatório almejado. Mais importante, como o advento da **nova política de monitoramento de ativos garantidores**, os pressupostos fundantes do processo eleito de solicitação de APA, bem como os requisitos de aplicação exclusiva em centrais de custódia, de transparência e de vedação a operadoras em regime especial já encerrado foram significativamente alteradas. Graus elevados de segurança, confiabilidade, automação de sistemas e expertise técnica foram conquistados, possibilitando uma redução expressiva de assimetria de informação entre regulador e regulado.

Ademais, a construção normativa tinha como inspiração o modelo da Susep, porém, em virtude do seu desenho, chegou-se a uma ferramenta de autorização prévia que se obteve menos

adeptos que o inicialmente imaginado. A ANS incluiu requisitos que poderiam sofrer simplificações e desburocratizações, conseqüentemente, conquistando maior grau de eficiência com baixo impacto no grau de segurança atual, dada a capacidade de monitoramento da Agência e as medidas que podem ser tomadas em casos de desconformidades.

5. AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO

Com base no modelo lógico sistematizado na Figura 10 da seção 5 deste Relatório, percebem-se igualmente fragilidades de implementação. Esclarece-se que as fragilidades, apesar de existentes, são de menor monta, e não justificariam, *per se*, a estatística de 4 operadoras que atualmente possuem a APA.

O primeiro fato destacado refere-se ao cumprimento do inciso IV do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE. O requisito prevê que a operadora não pode ter imóvel operacional registrado como ativo garantidor, mesmo antes do decurso do prazo do art. 34-A da RN nº 392, de 2015. O art. 34-A estipula que a operadora que tivesse registrado imóveis operacionais como ativo garantidor poderia mantê-lo até 31 de dezembro de 2017. A partir de 2018, apenas imóveis assistenciais são aceitos.

Com o decurso do prazo do art. 34-A, o dispositivo torna-se inócuo, por estar em desuso. A manutenção de normativos sem efeitos tem o condão de importunar a compreensão do cidadão e das empresas, sendo válido examiná-los.

O segundo elemento é relacionado ao cumprimento do inciso V do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE. O requisito prevê a observância à norma do CMN aplicável por força da RN nº 392, de 2015, i.e., a Resolução nº 4.444, de 2015, do CMN, e suas alterações posteriores, bem como as demais disposições da referida RN.

Trata-se novamente de dispositivo inócuo, por repetir a regra geral. A RN nº 392, de 2015, estipula, para os regulados de forma geral, a regra de cumprimento da Resolução nº 4.444, de 2015, do CMN, e suas alterações posteriores, bem como das próprias disposições da RN. Diante de uma normativa que meramente repete o disposto em outra norma, portanto, não se constitui em um requisito propriamente para obtenção da APA. Nesse contexto, cabe avaliar a possibilidade de que o inciso, sem efeitos práticos, possa trazer dúvidas de interpretação, o que acarreta entraves desnecessários à sociedade em geral.

6. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

Novamente, chama-se atenção para a estatística de que, em 2 anos a contar da edição da IN nº 54, de 2017, a ANS contou com 7 pedidos de APA aprovados, sendo que hoje só 4 operados remanescem com a APA vigente (0,43% do universo de regulados que seriam potenciais demandantes da ferramenta).

O número afasta-se – e muito – do número de seguradoras que detém autorização semelhante à APA na Susep: 178 seguradoras (98,34% do universo de regulados potencialmente demandantes da ferramenta). A ferramenta, disciplinada no art. 104 da Circular Susep nº 517, de 2015, conforme NT nº 17/2017/CESME (SEI nº 0051389), foi a que inspirou a ANS na

construção da IN n 1º 54, de 2017, sendo os resultados logrados, no entanto, substancialmente distintos.

A estatística deixa claro que a IN nº 54, de 2017, da DIOPE, não teve a efetividade almejada.

7. ANÁLISE DE CUSTO-EFETIVIDADE DA APA

A avaliação de resultado regulatório em muito se assemelha a de políticas públicas. Idealmente, seriam conduzidos experimentos aleatorizados que permitiriam discernir o impacto da regulação ou política pública, sem que houvesse a influência de outros fatores. Isso, contudo, não é possível na maior parte das vezes. É necessário, portanto, utilizar indicadores pelos quais seja possível conhecer a situação do que se pretendia alterar com a regulação após sua implementação e inferir resultados considerando-se o objetivo da avaliação, a disponibilidade de dados e a interferência de outras variáveis nos resultados obtidos.

Conforme Coglianesi⁴⁵ os indicadores podem variar de acordo com o tipo de problema, podendo ser de impacto-efetividade, custo/efetividade, benefícios líquidos/eficiência e equidade/justiça distribucional. Para a avaliação da APA, considerou-se adequada a utilização de uma análise de custo-efetividade, pois seus benefícios não são facilmente monetizáveis. A pergunta que se pretende responder é: agora que a possibilidade de obtenção de APA está implementada há algum tempo, os benefícios da regulação ainda justificam os custos?

Os custos da APA são pequenos na margem. O programa é opcional para os agentes regulados e, para candidatar-se, basta apenas que a operadora encaminhe um ofício manifestando sua vontade. Para a ANS, a análise das solicitações também tem poucos custos extra. Houve a criação de um novo processo de trabalho – a análise das solicitações de APA – na DIOPE. Nenhuma consulta precisa ser feita a outras diretorias. Como o processo de análise das solicitações é simples, o acréscimo de trabalho foi pouco significativo.

Os custos para as aprovações de movimentação e resgate de ativos garantidores via AI tendem a ser maiores que os da APA também do ponto de vista do **regulador**. As solicitações de AI se prolongam ao longo do ano e podem ser infinitas. Ademais, envolvem, a cada pedido, recebimento e envio de ofícios, com emissão de chave e monitoramento, pela ANS, de movimentação e resgate de valor devido.

Já as análises da APA se dão uma única vez, com recebimento e envio de ofícios apenas quando da solicitação e autorização inicial. Após, haverá o monitoramento de operadoras concentrado em sistema, em especial o SAGA. Tal monitoramento ainda se dá de forma conjunta para todo o setor, verificando-se a manutenção de condições de manutenção da APA. Ressalva-se que, com as APAS, ainda se fazem necessárias rotinas de suspensão e cancelamento de APAs de operadoras desenguiçadas. Também são necessárias rotinas de implementação prática do acesso à livre movimentação às operadora via e-mails, liberação de códigos e contatos com administradores de FDSS e Centrais de Custódia, mas sua frequência seria reduzida (caso a operadora mantenha regularidade, 1 única vez).

⁴⁵ COGLIANESE, Cary. **Measuring Regulatory Performance**: Evaluating the impact of regulation and regulatory policy. In: Expert Paper n. 1. Paris: OCDE, ago. de 2012.

O principal benefício aferido nos casos em que as operadoras detenham a APA é a maior flexibilidade de caixa para pagamento de dívidas e agilidade para investimentos. Isto porque a operadora com APA não tem mais que lidar com o tempo e a burocracia para a obtenção das aprovações de movimentação e resgate de ativos garantidores caso a caso (AI). Com isso, há ganhos com a eliminação de custo de transação e perdas de oportunidades que o procedimento de aprovações ao longo do ano pode gerar, com o potencial acréscimo de melhor gestão de caixa e rentabilidade de ativos decorrentes. Outro benefício para as operadoras é a redução de custos com pessoal, com horas trabalho para lidar com os procedimentos de obtenção de AI, ao longo do ano. O processo assim implica carga administrativa extra para as operadoras que não tenham APA em comparação com as que tenham a APA.

Considerando os custos de implementação da APA e que os benefícios foram significativos, avalia-se que a APA é custo-efetivo e deve ser continuado.

8. CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AVALIAÇÃO

No âmbito internacional, o tema de simplificação e regulação proporcional passou a tomar papel central entre autoridades de regulação prudencial, com a implementação das reformas pós-crise de 2007/2008 quase já concluída. Uma correção de rota urge em face da crescente complexidade de padrões como o da Basileia III e o da Solvência II. É cabida uma ponderação de como esses padrões de regras de solvência podem ser apropriadamente aplicados⁴⁶.

A compreensão amadurecida é de que **medidas adotadas pelo regulador precisam ser apropriadas para atingir os objetivos de regulação e resultados desejados, e não ir além do necessário para alcançá-los. Ou seja: caso haja outra medida menos onerosa disponível para atingir os objetivos e resultados desejados, tal deve prevalecer e ser adotada.** Como preceitua os documentos do Conselho Europeu, os inconvenientes de uma medida não devem ser fortemente desproporcionais aos benefícios que semeiam. Assim, as iniciativas de simplificação e de proporcionalidade não visam atingir apenas pequenas e médias empresas, mas sim tratam de ferramenta mais ampla, tendo como foco a adequação.

Ademais, no âmbito doméstico, iniciativas do Governo Federal e alterações legislativas repassa ao regulador o ônus de rever seus normativos, sobre prisma semelhante. Desde 2014, o cenário é de recessão econômica, levando a altas taxas de desemprego, levando à queda de beneficiários de planos de saúde, bem como a contração de investimentos e a queda da taxa Selic, trazendo dificuldades para operadoras tanto do lado da demanda quanto da oferta. Nesse

⁴⁶ IAIS. **Insurance Core Principles**. Basileia: IAIS, nov. 2018. Disponível em: <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles/file/77910/all-adopted-icps-updated-november-2018>.

LÖFVENDAHL, Gunilla, e YONG, Jeffery. **Proportionality in the application of insurance solvency requirements**. In: FSI Insights on policy implementation nº 14. FSI: Basileia, dez. 2018. Disponível em: <https://www.bis.org/fsi/publ/insights14.pdf>

PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEUS. **Directive 2009/138/EC**. Bruxelas: European Parliament and of the Council, 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0138>

SANDSTRÖM, Arne. **Handbook of Solvency for Actuaries and Risk Managers: Theory and Practice**. Boca Raton: Chapman & Hall/CRC finance series, 2011.

contexto, o Governo Federal adotou recentes medidas para facilitar o ambiente de negócios, estimulando a retomada da economia.

Exemplos são ações de simplificação e desburocratização de processos para empresas e empreendedores por meio da edição da Lei nº 13.874/19 (“Lei da Liberdade Econômica”), bem como de simplificação administrativa e desburocratização de processos por meio de estímulos à redução da “carga administrativa”⁴⁷ (ferramenta em análises de resultado regulatório – ARR e análises de impacto regulatório – AIR⁴⁸) e a revisão de estoque regulatória, incluindo a guilhotina, por meio do Decreto nº 10.139, de 2019.

O dever imposto ao regulador, por meio desse arcabouço, é considerar a eliminação de obrigações desnecessárias, repetitivas ou obsoletas. Para isso, a agência reguladora necessita, entre outros, avaliar a oportunidade e a necessidade de: (i) reduzir a carga administrativa a níveis mínimos necessários, avaliando se documentos solicitados são de fato essenciais, bem como de simplificar ou ampliar os prazos de validade de licenças, registros e autorizações; (ii) substituir a obrigação de envio de documentos por declarações de responsabilidade suscetíveis de comprovação; (iii) nas renovações, simplificar documentos exigidos, reduzindo-os, de forma quantitativa e qualitativa; e (iv) priorizar o uso de meios e tramitação eletrônicas.

Logo, seria desejável que a ANS igualmente adotasse medidas regulatórias visando à simplificação de negócios e redução de custos com o *compliance* regulatório.

De acordo com o Mapa Estratégico da ANS, o problema a ser combatido é aderente a pelo menos as seguintes dimensões estratégicas:

- Assegurar que a oferta de planos privados de assistência à saúde seja feita por operadoras sustentáveis;
- Promover um ambiente regulatório que favoreça a concorrência e o desenvolvimento do setor de saúde suplementar com eficiência e sustentabilidade;
- Promover a previsibilidade regulatória e a qualificação do processo de elaboração do ato regulatório; e
- Buscar a racionalização dos recursos institucionais e a eficiência do gasto público, com o foco na transparência e na prestação de contas.

Já conforme a Agenda Regulatória da ANS, está ligada pelo menos ao tema de gestão do estoque regulatório.

Houve consulta aos regulados por meio de envio de questionário *Form SUS*, a fim de se levantar a carga administrativa do normativo. A metodologia consta do Anexo a este RARR. Houve a participação de 124 operadoras.

⁴⁷ OCDE. **OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance**. OCDE: Paris, 2014. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264209657-en>.

ANVISA. Guia para a mensuração da carga administrativa da regulamentação em Vigilância Sanitária Guia N° 15/2018. Brasília: ANVISA, 2018. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/4378995/GUIA+CARGA+ADM_vers%C3%A3o+final_24_07_2018.pdf/3e4b77b8-210b-4206-8a61-26ab0fa6df30

⁴⁸ O uso do Guia da ANVISA é incentivado para toda a Administração e é divulgado no site da Casa Civil como melhores práticas: Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/boas-praticas-regulatorias/agencia-lanca-guia-para-mensuracao-da-sua-carga-administrativa/agencia-lanca-guia-para-mensuracao-da-sua-carga-administrativa>

Sabe-se que os normativos impõem obrigações às reguladas que podem resultar em um volume considerável de horas e dinheiro gastos para seu cumprimento. Essas obrigações geram custos, sendo que muitos deles, poderiam ser minimizados ou até evitados. A carga administrativa é o custo que o setor regulado tem com o cumprimento de obrigações de informação previstas em regulações, podendo ser definida também como o custo da burocracia.

Exemplos de cargas administrativas é o custo do regulado com coleta, preenchimento de planilhas e formulários e produção de dados, exigências de notificações, envio de informações ao setor público ou a terceiros, incluindo as necessárias para obtenção de licenças e autorizações. Trata-se do conhecido custo de “papelada” e produção de informação. Internacionalmente, a carga administrativa é considerada como um indicador da qualidade e eficiência da regulação. Constitui o custo de regulamentação mais medido nos países europeus, um elemento importante da análise de impacto regulatório e um subconjunto dos custos administrativos. Quando desnecessária, a carga é um inequívoco em indicador da qualidade e eficiência da regulação.

Recentemente, a redução da carga administrativa e a de outros aspectos que integram a burocracia desnecessária no serviço público brasileiro, tornou-se alvo de ações governamentais que visam promover a competitividade global e o crescimento econômico. O Decreto nº 9.094, de 2017, partindo do pressuposto de que “menos burocracia pode gerar mais crescimento”, ratifica a dispensa de diversas obrigações geradoras de carga administrativa, como o reconhecimento de firma e da autenticação. Também afirma diretrizes que os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal devem para a redução dessa carga administrativa, como compartilhamento de informações; atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; racionalização de métodos e procedimentos de controle; eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido; aplicação de soluções tecnológicas para simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços; e presunção de boa-fé.

9. DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA DA APA

Considerando que atualmente apenas 4 operadoras têm a APA, alguns exercícios são realizados abaixo, utilizando-se dados do DIOPS do 3º trimestre de 2019 e números do mês de janeiro de 2020 transmitidos por Selic, B3 e IFs administradoras de FDSS:

- a) Com a revogação do inciso I do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, lograr-se-ia a inclusão das operadoras que possuem ativos garantidores em fundos dedicados. Isso porque, com base na normativa vigente, as operadoras só tem a opção de aplicar os ativos garantidores nas contas individualizadas do Selic e da B3 e nos FDSS. Diante da consolidação dos alicerces da **nova política de monitoramento de ativos garantidores**, julga-se haver complicador de *design* do normativo. Identificado o *baixo risco regulatório*, recomenda-se a retirada de barreira a operadoras com ativos em FDSS, com consequente *simplificação* da norma. Com a revogação do inciso, ter-se-ia um incremento de 57,82% pontos percentuais (p.p.) no alcance da APA em relação às operadoras hoje elegíveis dado o universo de operadoras potencialmente demandantes da APA. **Seriam 544 operadoras elegíveis (58,24% do grupo de regulados potenciais demandantes da APA).**

- b) Com a revogação do inciso VI do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, ter-se-ia a inclusão das operadoras que já estiveram em direção fiscal. Com a manutenção do inciso VII do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, mantém-se a barreira a operadoras em direção fiscal. A recomendação parte da constatação de que os objetivos da restrição regulatória não guardam mais relação com o problema identificado, colaborando para isso a redução de assimetrias de informação com base na **nova política de monitoramento de ativos garantidores**. Avaliou-se o *baixo risco regulatório* e recomenda-se a *simplificação* da norma. Se consideradas como aceitas as alterações definida em “a” acima, ter-se-ia um acréscimo de mais 2 operadoras elegíveis, sendo, ao total, **546 as operadoras elegíveis (58,5% do grupo de regulados potenciais demandantes da APA)**.

Outras alterações teriam o condão de trazer maior clareza e reduzir a carga administrativa e demais custos das operadoras:

- a) Com a alteração do *caput* e do § 1º do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, a operadora apenas apresentaria autodeclaração via sistema. Tal autodeclaração contemplaria duas afirmações por parte do regulado: (i) confirmação de interesse em obter a APA e (ii) compromisso de cumprimento de todos os requisitos para a sua obtenção e de manutenção desses requisitos. A análise de requisitos seria efetuada pela ANS, a qual deteria as informações para analisar o cumprimento ou não de requisitos para a APA. A recomendação parte de análises de categorias impostas ao regulador por meio de recentes ações do Governo Federal e alterações normativas, que impõem ao regulador a eliminação de obrigações desnecessárias, repetitivas ou obsoletas. Mesmo arcabouço impele o exame da oportunidade e da necessidade de se substituir a obrigação de envio de documentos por declarações de responsabilidade suscetíveis de comprovação do regulado, bem como de priorizar o uso de meios e tramitação eletrônicas. A previsão do *caput* do art. 3º, conforme redação atual, representaria hipótese de carga administrativa que poderia ser objeto de simplificação. A solicitação em que o regulador detém todas as informações necessárias ao processamento do pedido e monitorar seu cumprimento, contando com autodeclarações, constitui caso patente de *baixo impacto regulatório*. Sugere-se a *simplificação* de procedimentos e consequente racionalização da organização de rotinas e processamento simplificado e ágil via sistema. Com a alteração dos dispositivos, **atingir-se-ia a economia de carga administrativa**.
- b) Com a revogação do inciso II do art. 3º, e, por consequência, do art. 7º, bem como alteração do § 2º do art. 3º e do § 1º do art. 6º, todos da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, exclui-se exigência hoje tornada dispensável. Isso porque a sua principal obrigação (divulgação de demonstrações contábeis anuais, parecer de auditoria interna e relatório de administração no site da operadora por 2 anos) trata de requisito de transparência já abrangido por outra norma da ANS, editada após a IN nº 54, de 2017, da DIOPE. A RN nº 435, de 2018, impõe a divulgação de tais documentos, na

forma da regulação, e por prazo mais longo (5 anos de divulgação). Somente resta como requisito de fato a elaboração e divulgação de conteúdo extra para o relatório de administração e sua divulgação. Considera-se que os demais requisitos de transparência do aludido dispositivo da IN nº 54, de 2017, da DIOPE (divulgação de demonstrações contábeis trimestrais por 1 ano; de indicadores econômico-financeiros trimestrais e anuais; e de ata de assembleia geral, reunião de sócios ou órgão semelhante do exercício, todos no site da operadora), em sua maioria, relacionam-se a dados já disponíveis no site da ANS e em suas publicações periódicas, sendo informação de domínio público. Há de se ponderar que a ANS hoje conta com normativo específico para temas de governança para fins de regulação prudencial (RN nº 443, de 2018), construiu a **nova política de monitoramento de ativos garantidores** (com substancial grau de segurança, confiabilidade, automação de sistemas) e tem base de dados diversa e robusta (SIB, SIP, RPS, TISS, CADOP, DIOPS, pareceres de auditores, IDSS, Programa de Acreditação, ressarcimento ao SUS, NIP, etc) e publicações que a divulgam. A ANS pode aplicar medidas em caso de desconformidades, seja no acompanhamento econômico-financeiro, na abertura de PAEF ou na decretação de medidas do art. 24 da Lei nº 9.656, de 1998. Ademais, há de se ponderar se não há possibilidade de simplificar procedimentos aos regulados, mantendo-se os objetivos regulatórios almejados. Avaliado o *baixo risco regulatório*, recomenda-se a *simplificação* de procedimentos, **resultando em economia de carga administrativa.**

- c) Com a revogação dos incisos IV e V do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, eliminam-se previsões hoje sem aplicabilidade jurídica. Ambos casos referem-se a normas inócuas - no caso do inciso IV, por decurso do tempo, e, do inciso V, pela mera repetição do já previsto em regra geral (RN nº 392, de 2015). As normativas sem efeitos não de ser revogadas, dado os imperativos de revisão de estoque normativo, em especial as obrigações dos órgãos públicos previstas no Decreto nº 10.139, de 2019. A manutenção de normativos sem efeitos tem o condão de importunar a compreensão do cidadão e das empresas, sendo válido extirpá-los. A situação justifica a *guilhotina regulatória*.

Todas as medidas acima elencadas resultam em simplificação no processo de obtenção da APA e facilitam a compreensão do normativo. Ademais, implicam em baixo impacto no grau de risco, não trazendo prejuízos ao atingimento dos objetivos regulatórios. Ao contrário, as alterações tornariam as medidas regulatórias apropriadas para atingir os objetivos de regulação e resultados desejados, e não iria além do necessário para alcançá-los. Ao haver medida menos onerosa disponível para atingir os objetivos e resultados desejados, tal deve prevalecer e ser adotada.

10. CONCLUSÕES

Segundo as análises de resultado regulatório empreendidas, a APA é custo-efetiva e, portanto, conclui-se pela sua continuidade. Tendo em vista fragilidades identificadas na avaliação de problema, *design*, implementação e resultados diagnosticados, e diante dos ditames de

simplificação e revisão de estoque regulatórios, entende-se que alternativas podem impactar positivamente a aderência à APA, com baixo impacto.

Conforme interpretação do *caput* e § 5º do art. 6º da Lei nº 13.848, de 2019, e seguindo *benchmarking* de outros órgãos públicos, em especial Aneel e Inmetro, este reconhecido pela Casa Civil como melhor prática na matéria de ARR, além da experiência de outras agências reguladoras com o instrumento (como ANTT, Anvisa e Anatel), entende-se pela dispensabilidade de AIR.

A ANS já entendeu pela dispensabilidade de realização de AIR em casos de baixo impacto regulatório no Processo SEI nº 33910.028316/2019-71.

De fato, em casos de mera simplificação, não parece subsistirem motivos para AIR, eis que os retornos obtidos com sua realização não justificariam os custos e tempo dispendidos, prejudicando regulador e regulado.

Em termos de racionalização de procedimentos, tendo em vista ações incumbidas às agências reguladoras por diretrizes do Poder Executivo e legislações recentes, caso fosse efetuada AIR de todas as modificações normativa de baixo impacto ou de mera simplificação, a conclusão da revisão do estoque regulatório prevista no Decreto nº 10.139, de 2019, seria deveras moroso, desatendendo a própria legislação. Veja-se, abaixo, uma estimativa realizada apenas para os assuntos da DIOPE:

QUADRO 7 - CRONOGRAMA DE ETAPAS DE ANÁLISE NORMATIVA E TEMPO MÉDIO

Cronograma de Etapas de Análise Normativa e Tempo Médio

- 2 semanas: Elaboração de estudos e Notas de ARR pela área técnica

- 4 semanas: Elaboração de estudos e Notas de AIR, bem como de minuta de norma e demais documentos exigidos pela Resolução Administrativa (RA) nº 49, de 2012, pela área técnica*
- 1 semana: Envio, com 7 dias de antecedência da reunião da Diretoria Colegiada (DICOL), da proposta para aprovação de abertura de Consulta Pública (CP) pela DICOL*
- 0,5 semana: Após aprovação pela DICOL, realização de diligências prévias para realização da CP (desenvolvimento de espaço virtual para recepção de contribuições, publicação de Despacho no DOU, etc) pela área técnica*
- 5 semanas: Realização da CP (prazo mínimo definido na Lei das Agências Reguladoras)*
- 1 semana: Consolidação e análise das contribuições da CP, elaboração de estudos e Nota e ajustes na minuta de norma pela área técnica*

- 1 semana: Envio, com 7 dias de antecedência da reunião da Diretoria Colegiada (DICOL), da proposta para apreciação pela DICOL
- 1 semana: Após aprovação pela DICOL, realização de análise jurídica pela Procuradoria Especializada junto à ANS (PROGE)
- 0,5 semana: Após análise da PROGE, realização de Nota e ajustes na minuta de norma pela área técnica
- 1 semana: Envio, com 7 dias de antecedência da reunião da Diretoria Colegiada (DICOL), da proposta para aprovação pela DICOL

- 0 semana: Após aprovação pela DICOL, publicação da norma no DOU.

* Etapas relacionadas somente à realização de AIR e de CP

Resultado:

- CENÁRIO 1: TEMPO MÉDIO TOTAL DO PROCESSO SEM AIR NEM CP = 5,5 semanas (1,3 Meses)
- CENÁRIO 2: TEMPO MÉDIO TOTAL DO PROCESSO COM AIR E CP = 17 semanas (4 Meses)

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 8 - TEMPO MÉDIO DE REVISÃO DE ESTOQUE NORMATIVO NA DIOPE (ESTIMATIVA)

Tempo Médio de Revisão de Estoque Normativo na Diope (Estimativa)

$$TMRE = AN \times TMPN$$

Onde:

TMRE = Tempo Médio de Revisão de Estoque

AN = Assuntos Normativos

TMPN = Tempo Médio do Processo Normativo considerando realização de AIR e CP

Na DIOPE:

- AN⁴⁹ = 23 Assuntos

⁴⁹ Consideraram-se os seguintes assuntos passíveis de análise em processo normativo:

- i) Transferência de Controle Societário - Análise Jurídica e Análise Econômico-Financeira;
- ii) Acompanhamento Econômico-Financeiro das Operadoras;
- iii) Plano de Acompanhamento Econômico-Financeiro (PAEF);
- iv) Acompanhamento de Ativos Garantidores - Monitoramento de Fundos Dedicados e Aplicação Custodiadas, Ativos Financeiros e Imóveis;
- v) Autorização de Funcionamento ;
- vi) Monitoramento de Adequação das Provisões Técnicas;
- vii) Monitoramento de Informações Periódicas;
- viii) Visita Técnica;
- ix) Indisponibilidade de Bens;
- x) Adiantamento de Recursos - Análise Documental do Liquidante e Qualitativa da Despesa;
- xi) Cancelamento de Registro – Compulsório;
- xii) Cancelamento de Registro – Voluntário;
- xiii) Direção Fiscal;
- xiv) Liquidação Extrajudicial
- xv) Cobrança de Taxa;

- TMPN (só com o Cenário 2, i.e., todos Processo com AIR e CP)⁵⁰ = 17 Semanas

Resultado Total:

- TEMPO MÉDIO DA REVISÃO DE ESTOQUE DIOPE (só com o CENÁRIO 2, i.e., todos Processo com AIR e CP)⁵¹ =
391 semanas (7,5 Anos)

Fonte: Elaboração própria.

A simulação acima considera a análise normativa de assuntos, não temas específicos⁵². Ademais, não levou em conta os efeitos dinâmicos dessas revisões de estoque: o processo é contínuo, com novas normas sendo revistas e criadas, e novas demandas surgindo na agenda e demandando revisão normativa. Ainda, o cronograma estabelecido considera cenário em que nenhuma complexidade, intercorrência, escassez ou condicionante esteja envolvida (por exemplo, até a falta de quórum na DICOL pode atrasar expressivamente o cronograma), ou seja, processos normativos com muita celeridade. Por fim, estima o tempo médio de revisão de estoque somente de processo das DIOPE. Caso fosse feitas estimativas para toda a ANS, considerando o tempo médio real dos processos normativos, o tempo previsto para realização de todos os processos necessariamente com AIR e CP (e não considerando sua desnecessidade em algumas situações) seria de décadas.

Em leitura sistêmica das recentes legislações, em especial a Lei nº 13.874 e o Decreto nº 10.139, ambos de 2019, julga-se que a vontade do Legislador não foi que a realização de AIR se desse indiscriminadamente em todas as situações.

É fácil vislumbrar que, caso fossem realizados, não seria cumprido o cronograma previsto no Decreto nº 10.139, de 2019. Logo, a interpretação sistemática das legislações leva ao entendimento claro de que o AIR são aplicáveis a casos específicos, não constituindo

-
- xvi) Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro;
 - xvii) Governança Corporativa para fins de Solvência;
 - xviii) Compartilhamento de Riscos;
 - xix) Regulamentação de Cálculo da Exigência de Capital baseado no Risco Operacional;
 - xx) Regulamentação de Cálculo da Exigência de Capital baseado no Risco Legal;
 - xxi) Regulamentação de Cálculo da Exigência de Capital baseado no Risco de Mercado;
 - xxii) Revisão da Regulamentação de Cálculo da Exigência de Capital baseado no Riscos de Subscrição
 - xxiii) Revisão da Regulamentação de Cálculo da Exigência de Capital baseado no Risco de Crédito.

O levantamento levou em conta processos de trabalho da DIOPE objeto de análise de gestão de riscos da DIOPE passíveis de revisão de estoque, normas recentes da DIOPE e temas já alvo de estudos para revisão normativa.

⁵⁰ Vide Quadro 6.

⁵¹ *Idem*.

⁵² Não se considerou que temas podem ser tratados individualmente, como, por exemplo, normas específicas sobre garantias das autogestão com mantenedoras (como a objeto da Audiência Pública nº 15/19) ou mesmo este estudo sobre IN DIOPE nº 54, de 2017. Ambas tratam de temas específicos, dentro do assunto de ativos garantidores.

ferramentas genéricas e mandatórias a toda e qualquer situação. Elevar a burocratização do processo, como fruto de uma medida legislativa cujo objeto é a simplificação e a desburocratização, não parece ter qualquer lógica. Percebendo a necessidade de racionalização de procedimentos, outros órgãos públicos já vêm avançado no ARR, dispensando-se, a depender da situação, o AIR.

A análise de resultado regulatório contou com ambiente de consulta aos regulados, conforme referido anteriormente. Nesse ambiente, as operadoras puderam apresentar dados a ANS, que constituem subsídios para as conclusões apresentadas. Ademais, propõe-se a realização de consulta pública, nos termos das normas da ANS sobre o tema e a Lei das Agências Reguladoras, a fim de que se oportunize, por uma última vez, que agentes econômicos, consumidores e usuários em geral possam participar.

Não se trata de propósito de desregulamentação, nem de redução de critérios de segurança e qualidade, mas de simplificação e eliminação de regras que geram custos administrativos excessivos e muitas vezes desnecessários, e que não agregam valor ao propósito da regulação executada. Ademais, visa a guilhotina regulatória para revogação de normas obsoletas, reduzindo-se o estoque regulatório da ANS e simplificando seu *compliance*. Por todas essas vias, reduzem-se custos excessivos ou desnecessários de operadoras que são repassados aos beneficiários em valores de contraprestação/prêmios pagos, facilita-se o ambiente de negócios no setor e diminui-se o “custo Brasil”.

Os seguintes elementos são suficientes para propor substituição da medida regulatória adotada:

- a) A norma, editada há quase 2 anos, tem como resultado hoje apenas **4 operadoras com APA (0,43% do grupo de regulados potenciais demandantes da APA)**. Quando os números são comparados com os obtidos pela Susep, órgão cuja regulação serviu de principal *benchmark* à ANS na construção da APA, resta marcante a diferença: 178 segurados possuem autorização análoga à APA na Susep (98,34% do grupo de regulados potencialmente demandantes).
- b) Iniciativas do Governo Federal e alterações legislativas, com destaque para a Lei nº 13.874 e o Decreto nº 10.139, ambos de 2019, impelem à ANS a revisão do seu estoque normativo, tendo como norte os imperativos de simplificação regulatória, sempre que cabível. Dado que as medidas necessitam ser apropriadas para atingir os objetivos de regulação e resultados desejados, e não ir além do necessário para alcançá-los, não se deve impor ao regulado medida mais gravosa, caso haja outra medida menos onerosa disponível para atingir os mesmos objetivos e resultados desejados.

Por fim, lembra-se que o tema envolve relevantes aspectos reputacionais relacionados à ANS. Outrossim, incrementar a flexibilidade de caixa das operadoras para pagamento de dívidas, em especial com o prestador, e elevar a rentabilidade dos ativos garantidores teria o potencial de assegurar que a oferta de planos de saúde seja feita por operadoras sustentáveis. Ademais, promoveria um ambiente regulatório que fortaleceria a concorrência e o desenvolvimento do setor de saúde suplementar com eficiência e sustentabilidade. Ainda, promoveria a previsibilidade regulatória e a qualificação do processo de elaboração do ato regulatório, buscando a racionalização dos recursos institucionais e a eficiência do gasto público, com o foco

na transparência e na prestação de contas. Todos esses elementos constituem problemas aderentes às dimensões estratégicas da ANS.

Tendo em vista a alteração de cenário após a edição da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, recomenda-se que sejam alterados alguns dos requisitos fixados para a obtenção da APA, de forma a aumentar a abrangência da APA.

11. RECOMENDAÇÕES

De todo o exposto, recomenda-se a simplificação da medida regulatória adotada. Considerando o que foi discutido anteriormente, algumas alternativas podem impactar positivamente a ferramenta da Autorização Prévia Anual para movimentação de ativos garantidores:

QUADRO 9 – PROPOSTAS

- (a) **Modificação do *caput* do art. 3º, e, por consequência, do §§ 1º e 3º do art. 3º, bem como do § 5º do art. 6º, todos da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, retirando a previsão de pedidos e prevendo que a operadora deverá preencher uma autodeclaração (com confirmação de interesse em ter a APA e compromisso de cumprimento requisitos), via sistema, e que a verificação de cumprimento de requisitos se dará com a análise de dados de que a ANS dispõe, de forma a se adotar o princípio da presunção de boa-fé, acelerar o tempo de resposta às operadoras e reduzir carga administrativa;**
- (b) **Revogação do inciso I do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, retirando barreira às operadoras que possuem ativos em FDSS, diante do novo programa de monitoramento de ativos garantidores da ANS;**
- (c) **Revogação do inciso II do art. 3º, e, por consequência, do art. 7º, bem como alteração do § 2º do art. 3º e do § 1º do art. 6º, todos da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, tendo em vista a edição de norma específica da ANS sobre governança, a existência de diversos bancos de dados e publicações da ANS, a nova política de monitoramento de ativos garantidores implementada, a previsão de mesmos requisitos de transparência de forma mandatária a todas as operadoras em outro normativo (RN nº 435, de 2018), a inclusão de autodeclarações e as medidas aplicáveis como fator adicional a reduzir assimetrias de informação e carga administrativa envolvida;**
- (d) **Revogação do inciso VI do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, retirando barreira às operadoras que não estejam em direção fiscal, apesar de terem estado nos últimos 12 mês (direção fiscal encerrada); e**

(e) **Revogação dos incisos IV e V do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, retirando-se normativo em desuso (guilhotina regulatória).**

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, recomenda-se a celebração de consulta pública, para que oportunize que agentes econômicos, consumidores e usuários em geral possam ser participar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANS. **Instrução Normativa da DIOPE nº 54**, de 10 de abril de 2017.

____. **Resolução de Diretoria Colegiada nº 77**, de 17 de agosto de 2001.

____. **Resolução Normativa nº 316**, de 30 de novembro de 2012.

____. **Resolução Normativa nº 392**, de 9 de dezembro de 2015.

____. **Resolução Normativa nº 435**, de 23 de novembro de 2018.

____. **Resolução Normativa nº 443**, de 25 de janeiro de 2019.

____. **Resolução Normativa nº 452**, de 9 de março de 2020.

ANVISA. **Guia para a mensuração da carga administrativa da regulamentação em Vigilância Sanitária**: Guia nº 15/2018. Brasília: ANVISA, 2018. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/guias#/visualizar/402460>

BRASIL. **Decreto nº 9.094**, de 17 de julho de 2017.

____. **Decreto nº 10.139**, de 28 de novembro de 2019.

____. **Decreto-Lei nº 73**, de 21 de novembro de 1966.

____. **Lei nº 9.656**, de 3 de junho de 1998.

____. **Lei nº 13.848**, de 25 de junho de 2019.

____. **Lei nº 13.874**, de 20 de setembro de 2019.

CASA CIVIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post, v. 2. Brasília: Presidência da República, 2018.

____. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Brasília: Presidência da República, 2018.

COGLIANESE, Cary. **Measuring Regulatory Performance**: Evaluating the impact of regulation and regulatory policy. In: Expert Paper n. 1. Paris: OCDE, ago. de 2012.

IAIS. **Insurance Core Principles**. Basileia: IAIS, nov. 2018. Disponível em: <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles/file/77910/all-adopted-icps-updated-november-2018>.

LÖFVENDAHL, Gunilla, e YONG, Jeffery. **Proportionality in the application of insurance solvency requirements**. In: FSI Insights on policy implementation nº 14. FSI: Basileia, dez. 2018. Disponível em: <https://www.bis.org/fsi/publ/insights14.pdf>

OCDE. **OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance**. OCDE: Paris, 2014. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264209657-en>

PARLAMENTO E CONSELHO EUROPEUS. **Directive 2009/138/EC**. Bruxelas: European Parliament and of the Council, 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0138>

SANDSTRÖM, Arne. **Handbook of Solvency for Actuaries and Risk Manager: Theory and Practice**. Boca Raton: Chapman & Hall, 2011.

ANEXO – METODOLOGIA DE LEVANTAMENTO DE CARGA ADMINISTRATIVA

O levantamento foi realizado de 2 de março a 30 de abril⁵³ de 2020, via envio de questionário pela plataforma *Form Sus*⁵⁴ e mensagem de *e-mail* a todos os endereços eletrônicos de operadoras cadastrados no CADOP. Também, divulgou-se a realização do questionário nas redes sociais *Linkedin* e *Twitter*.

A pesquisa visou coletar dados do setor para análise de resultado regulatório da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, que trata de hipótese de livre movimentação de ativos garantidores das provisões técnicas e concessão de APA. Para preencher o questionário, as operadoras deveriam incluir a planilha Excel intitulada “Carga Administrativa” enviada por mensagem de *e-mail* e disponível também no site da ANS⁵⁵.

O objetivo foi estimar os custos para as operadoras decorrentes do cumprimento do normativo, em particular com a obrigação de informação: ou seja, a carga administrativa (*administrative burden*). Os dados extraídos no levantamento tinham como fulcro subsidiar possíveis ações de simplificação e desburocratização de requisitos previstos na norma. Com isso, a ANS buscou examinar se as medidas adotadas eram apropriadas para atingir os objetivos de regulação e resultados desejados ou se iam além do necessário para alcançá-los.

Metodologias indicadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁵⁶ e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)⁵⁷, esta referência no assunto segundo a Casa Civil da Presidência da República⁵⁸, foram empregadas. Em especial, utilizou-se o Modelo de Custo Padrão (*Standard Cost Model - SCM*), recomendado pela OCDE e endossado pela Anvisa. Assim, custos relacionados à obrigação de informações e que os regulados deixariam de conduzir caso os requisitos fossem revogados constituíram o único objeto da pesquisa. Outros custos que não se relacionam com essas atividades ou, mesmo se relacionando, permaneceriam sendo obrigatórios, não foram alvo das perguntas.

A metodologia parte dos seguintes conceitos e parâmetros de mensuração:

⁵³ O prazo final, inicialmente planejado para 27 de março de 2020, foi estendido em virtude do surto de Coronavírus (COVID-19). Vide: <http://www.ans.gov.br/planos-de-saude-e-operadoras/espaco-da-operadora/avisos-para-operadoras/5380-pesquisa-sobre-movimentacao-de-ativos-garantidores> e <http://www.ans.gov.br/planos-de-saude-e-operadoras/espaco-da-operadora/avisos-para-operadoras/5488-ultimos-dias-pesquisa-sobre-movimentacao-de-ativos-garantidores>

⁵⁴ Disponível em: http://formsus.datasus.gov.br/site/formulario.php?id_aplicacao=54471.

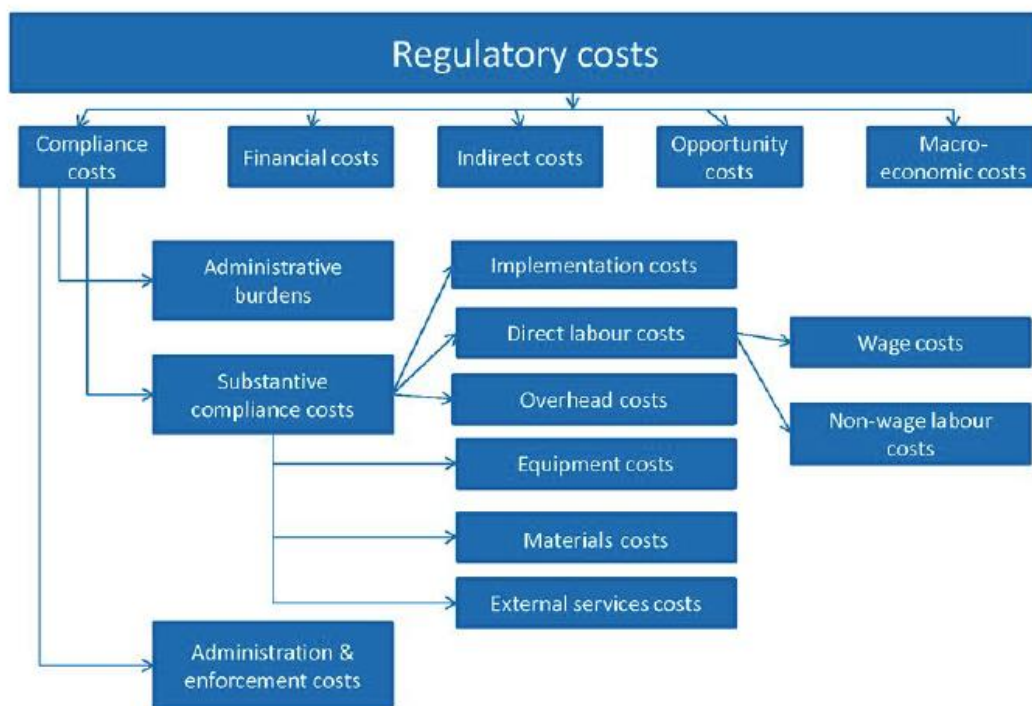
⁵⁵ Disponível em: <http://www.ans.gov.br/planos-de-saude-e-operadoras/espaco-da-operadora/avisos-para-operadoras/5380-pesquisa-sobre-movimentacao-de-ativos-garantidores>

⁵⁶ OCDE. **OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance**. OCDE: Paris, 2014. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264209657-en>

⁵⁷ ANVISA. **Guia para a mensuração da carga administrativa da regulamentação em Vigilância Sanitária**: Guia nº 15/2018. Brasília: ANVISA, 2018. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/guias#/visualizar/402460>

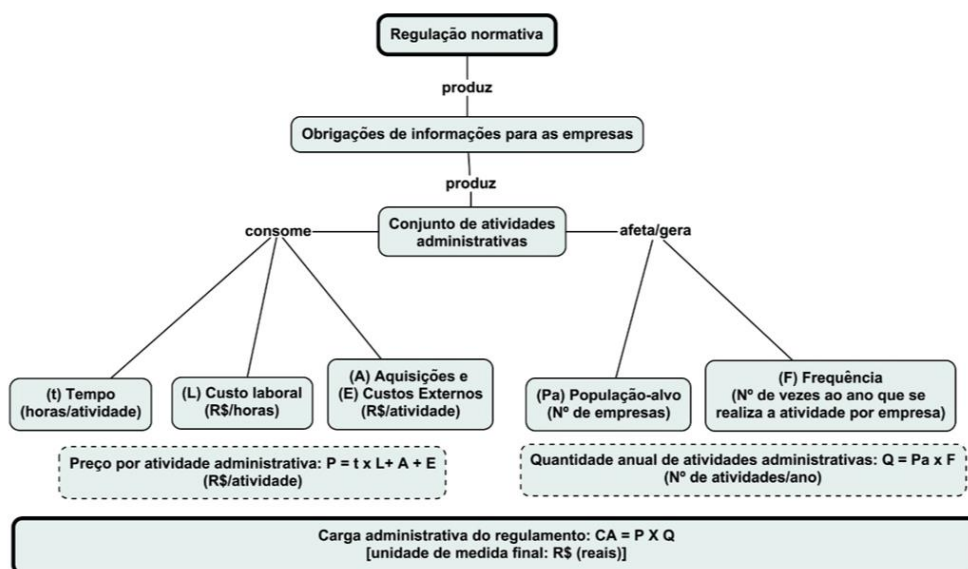
⁵⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/boas-praticas-regulatorias>

FIGURA 8 – TAXONOMIA DOS CUSTOS REGULATÓRIOS SEGUNDO A OCDE



Fonte: OCDE⁵⁹.

FIGURA 9 – PARÂMETROS UTILIZADOS NA MENSURAÇÃO DA CARGA ADMINISTRATIVA DE REGULAMENTOS, SEGUNDO O MODELO DE CUSTO PADRÃO (SCM)



Fonte: Anvisa⁶⁰.

⁵⁹ OCDE. **OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance**. OCDE: Paris, 2014, p. 11. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264209657-en>.

⁶⁰ ANVISA. **Guia para a mensuração da carga administrativa da regulamentação em Vigilância Sanitária** Guia N° 15/2018. Brasília: ANVISA, 2018, p. 16. Disponível em:

A planilha Excel “Carga Administrativa” continha uma aba intitulada “APA” e outra “AI”. Caso a operadora tivesse APA concedida pela ANS, ou já tivesse APA concedida, porém posteriormente cancelada pela ANS, deveria preencher a aba “APA” da Planilha. Caso contrário, a operadora deveria preencher somente a aba “AI”.

A simplificação da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, proposta provocaria a seguinte alteração de processos e requisitos exigidos para a APA:

QUADRO 10 – PROCESSO E REQUISITOS PARA A OBTENÇÃO DA APA, NOS TERMOS DA PROPOSTA APRESENTADA

Processos e Requisitos para a APA Simplificados (Proposta)

PROCESSOS:

- a análise de cumprimento de requisitos será feita pela ANS via sistemas e bases de dados, a qual indicará quais operadoras cumprem os requisitos para a APA (dispensa de necessidade de formulação de pedido de APA à ANS); e
- operadora passará a ter de autodeclarar, via sistema, efetivo interesse em ter a APA e o atendimento de requisitos e seu compromisso de manutenção, em atendimento ao princípio de presunção de boa-fé.

REQUISITOS:

- exigência somente de ter regularidade econômico-financeira (requisitos do art. 14 da RN nº 392, de 2015) e de não apresentar anormalidades administrativas graves que coloquem em risco a continuidade ou a qualidade do atendimento à saúde, identificadas pela DIOPE no âmbito de suas competências (em especial, casos de direção fiscal).

Fonte: Elaboração própria.

Registram-se assim as obrigações de informação da IN, considerando gastos exigidos de forma direta para a execução de tal obrigação (ex: divulgação de demonstrações contábeis trimestrais), como gastos de forma indireta dispendidos para sua realização (ex: confecção das demonstrações contábeis trimestrais, para sua posterior divulgação). No quadro abaixo, classificam-se tais obrigações de informação entre as que os regulados: (i) DEIXARIAM de conduzir com a simplificação regulatória da IN nº 54, de 2017, da DIOPE; e (ii) PERMANECERIAM conduzindo mesmo com essa simplificação, uma vez que a obrigação é mandatória em virtude de normativa diversa hoje em vigor na ANS:

http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/4378995/GUIA+CARGA+ADM_vers%C3%A3o+final_24_07_2018.pdf/3e4b77b8-210b-4206-8a61-26ab0fa6df30

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO - RARR

QUADRO 11 – CLASSIFICAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES DE INFORMAÇÕES PARA OBTENÇÃO DA APA (ART. 3º DA IN DIOPE 54/17):

Obrigações de informação que regulados DEIXARIAM de conduzir com a simplificação da IN DIOPE 54/17	Obrigações de informação que os regulados PERMANECERIAM conduzindo mesmo com a simplificação
- <i>Caput</i> do art. 3º da IN DIOPE 54/17: Envio de requerimento de APA à ANS	
- Numeral 1.a do Anexo I da IN DIOPE 54/17: Divulgação no site da operadora, por 1 ano , das demonstrações contábeis trimestrais	- Numeral 1.a do Anexo I da IN DIOPE 54/17: Elaboração das demonstrações contábeis trimestrais (<i>previsão também mandatória pela da RN 173/08</i>)
- Numeral 1.b do Anexo I da IN DIOPE 54/17: Cálculo e divulgação no site da operadora de indicadores econômico-financeiros trimestrais e anuais	
	- Numeral 1.c do Anexo I da IN DIOPE 54/17: Elaboração e divulgação no site da operadora, por 2 anos, das demonstrações contábeis anuais e do parecer de auditoria independente (<i>previsão também mandatória pelo item 6.3 do Anexo I da RN 173/08, que inclusive prevê prazo maior de 5 anos</i>)
- Numeral 1.d do Anexo I da IN DIOPE 54/17: Elaboração e divulgação no site da operadora, por 2 anos, de informação referente ao "andamento do negócio, desempenho e expectativas para curto, médio e longo prazo, bem como metas e ações projetadas para cumprimento das normas da ANS sobre critérios de manutenção de Recursos Próprios Mínimos e constituição de Provisões Técnicas" , a ser anexado ao relatório de administração	- Numeral 1.d do Anexo I da IN DIOPE 54/17: Elaboração e divulgação no site da operadora, por 2 anos, de relatório de administração (<i>previsão também mandatória pelo item 6.3 do Anexo I da RN 173/08, que inclusive prevê prazo maior de 5 anos</i>)
- Numeral 1.e do Anexo I da IN DIOPE 54/17: Divulgação no site da operadora de ata de assembleia geral, reunião de sócios ou órgão semelhante do exercício (<i>previsão também mandatória pela respectiva legislação que rege da empresa ou entidade</i>)	- Numeral 1.e do Anexo I da IN DIOPE 54/17: Elaboração de ata de assembleia geral, reunião de sócios ou órgão semelhante do exercício (<i>previsão também mandatória pela respectiva legislação que rege da empresa ou entidade</i>)

Fonte: Legislações societárias, RN 173/08, RN 392/15 e IN DIOPE 54/17. Elaboração própria.

Outras informações relativas a *custos de compliance*, mas que **NÃO CONSTITUEM CARGA ADMINISTRATIVA**, foram desconsiderados do questionário também. Tais são as obrigações decorrentes do cumprimento dos seguintes requisitos, detalhados no quadro abaixo:

QUADRO 12 – OBRIGAÇÕES DE COMPLIANCE QUE NÃO CONSTITUEM CUSTOS ADMINISTRATIVOS PARA OBTENÇÃO DA APA (ART. 3º DA IN DIOPE 54/17):

Obrigações relativas à APA que NÃO CONSTITUEM CARGA ADMINISTRATIVA
- Inc. III do Art. 3º da IN DIOPE 54/17: Atendimento a requisitos de lastro;
- Inc. I do Art. 3º da IN DIOPE 54/17: Aplicação integral dos ativos garantidores em contas individualizadas no Selic ou na B3 (abstendo-se de aplicação em FDSS) ⁶¹ ;
- Inc. III do Art. 3º da IN DIOPE 54/17: Vinculação de ativos garantidores em patamar igual ou superior à exigência de vinculação;
- Inc. III do Art. 3º da IN DIOPE 54/17: Atendimento às regras contábeis, em especial a de contabilização de provisões técnicas;
- Inc. III do Art. 3º da IN DIOPE 54/17: Manutenção da exigência de ativos garantidores, a cada venda ou resgate de títulos ou valores mobiliários;
- Inc. V do Art. 3º da IN DIOPE 54/17: Observância da norma do CMN aplicável por força da RN 392/15, e demais disposições da referida RN ⁶² ;
- Inc. VI do Art. 3º da IN DIOPE 54/17: Inexistência de decretação de regime especial nos 12 meses anteriores ao requerimento; e
- Inc. VII do Art. 3º da IN DIOPE 54/17: Inexistência de insuficiência de garantias do equilíbrio financeiro, anormalidades econômico-financeiras ou administrativas graves.

Fonte: RN 392/15 e IN DIOPE 54/17. Elaboração própria.

Registra-se, ademais, que o requisito de não possuir imóvel operacional registrado como ativo garantidor, mesmo antes do decurso do prazo do art. 34-A da RN nº 392, de 2015 (inc. IV do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, não foi incluído por não ser mais válido em virtude do decurso do tempo. O prazo valia até 31 de dezembro de 2017, inexistindo qualquer requisito correlato mais.

As operadoras que preenchessem a aba “APA” deveriam fornecer dados de carga administrativa relativos somente a atividades ligadas ao cumprimento de obrigações que DEIXARIAM de existir com simplificação da IN DIOPE 54/17, indicadas na primeira coluna da Quadro 10 acima. Isto para que se pudesse estimar a real economia causada pela simplificação da IN nº 54, de 2017, da DIOPE (pois deveriam ser desconsideradas obrigações que, de qualquer forma, as operadoras permaneceriam tendo de cumprir, em virtude de previsão em outros normativos) ou que não

⁶¹ Considerou-se que a obrigação de manter os títulos e valores mobiliários em conta própria de custódia vinculada à ANS junto ao Selic ou B3, prevista no inc. III do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, ao remeter ao art. 14 da RN nº 392, de 2015, é englobada por esse requisito.

⁶² Considerou-se que o cumprimento de limites de alocação e de concentração e demais condições, prevista no inc. III do art. 3º da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, ao fazer remissão ao art. 14 da RN nº 392, de 2015, é englobada por esse requisito.

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO - RARR

correspondessem ao conceito de obrigação de informação. Logo, a aba “APA” continha os seguintes campos:

TABELA 1 - OBRIGAÇÕES DE INFORMAÇÃO QUE OS REGULADOS ELEGÍVEIS À APA DEIXARIAM DE CONDUZIR COM A SIMPLIFICAÇÃO DA IN DIOPE 54/17, CONSIDERANDO SOMENTE O INSTITUTO DA APA

<p>Requerimento de Autorização Prévia Anual (APA)</p>	<p>Atividade 1.1 Envio de requerimento de APA</p>
	<p>Atividade 1.2 Outra atividade ligada diretamente ao requerimento propriamente dito da APA, nos termos do <i>caput</i> do art. 3º da IN DIOPE 54/17, que implique em carga administrativa (e não abrangida pela atividade 1.1 acima) (CASO APLICÁVEL)</p>
<p>Requisitos de Transparência - Autorização Prévia Anual (APA)</p>	<p>Atividade 2.1 Divulgação no site da operadora, por 1 ano, das demonstrações contábeis trimestrais (1.a do Anexo I da IN DIOPE 54/17)</p>
	<p>Atividade 2.2 Cálculo de indicadores econômico-financeiros trimestrais e anuais (1.b do Anexo I e Anexo II da IN DIOPE 54/17)</p>
	<p>Atividade 2.3 Divulgação no site da operadora de indicadores econômico-financeiros trimestrais e anuais (1.b do Anexo I e Anexo II da IN DIOPE 54/17)</p>
	<p>Atividade 2.4 Produção de informação referente ao <i>"andamento do negócio, desempenho e expectativas para curto, médio e longo prazo, bem como metas e ações projetadas para cumprimento das normas da ANS sobre critérios de manutenção de Recursos Próprios Mínimos e constituição de Provisões Técnicas"</i>, a ser anexado ao relatório de administração (1.d do Anexo I da IN DIOPE 54/17)</p>
	<p>Atividade 2.5 Divulgação no site da operadora, por 2 anos, de relatório de administração. Obs: o levantamento de custo não deve levar em conta a obrigação de informação da RN 173/08, Anexo I, 6.3, apenas a obrigação de informação adicional sobre <i>"andamento do negócio, desempenho e expectativas para curto, médio e longo prazo, bem como metas e ações projetadas para cumprimento das normas da ANS sobre critérios de manutenção de Recursos Próprios Mínimos e constituição de Provisões Técnicas"</i> (1.d do Anexo I da IN DIOPE 54/17)</p>
	<p>Atividade 2.6 Divulgação no site da operadora de ata de assembleia geral, reunião de sócios ou órgão semelhante do exercício e suas alterações (1.e do Anexo I da IN DIOPE 54/17)</p>
	<p>Atividade 2.7 Outra atividade ligada diretamente ao cumprimento do requisito do inc. II do art. 3º da IN DIOPE 54/17 que implique em carga administrativa (e não esteja abrangida pelas atividades 2.1-2.4 acima) (CASO APLICÁVEL)</p>

Fonte: Planilha “Carga Administrativa”.

A inclusão de atividades diversas das listadas foi facultado à operadora, como havia a possibilidade de que ANS não houvesse mapeado todas as atividades. A operadora deveria detalhar, nesse caso, a atividade diversa e indicar seus respectivos custos administrativos.

As operadoras que preenchessem a aba “AI” deveriam fornecer dados de carga administrativa unicamente relativos a atividades de envio propriamente dito de pedido de AI. Isso porque a simplificação da IN nº 54, 2017, da DIOPE, não visava alterar nenhum dos dispositivos do art. 14 da RN nº 392, de 2015, tampouco a própria exigência de cumprimento desse dispositivo igualmente para a obtenção de APA (inc. III do art. 3º da IN DIOPE 54/17). A avaliação seria de contrafactual: caso novo universo de operadoras passassem a ser elegíveis à APA com a simplificação de requisitos, esse mesmo grupo deixaria de ser demandante de AIs. Logo, deixariam de ter a carga administrativa de enviar uma solicitação de AI expressa ao regulador, *ad hoc*, a cada nova demanda de transação. A aba “AI” continha, portanto, os seguintes campos:

TABELA 2 - OBRIGAÇÕES DE INFORMAÇÃO QUE OS REGULADOS ELEGÍVEIS À APA DEIXARIAM DE CONDUZIR COM A SIMPLIFICAÇÃO DA IN DIOPE 54/17, CONSIDERANDO O CONTRAFACTUAL DE DESNECESSIDADE DE ENVIAR AIs

Requerimento de Autorização Individual (AI) de Movimentação de Ativos Garantidores (regra geral do art. 14 da RN 392/15)	Atividade 1.1 Envio de requerimento de AI
	Atividade 1.2 Outra atividade ligada diretamente ao requerimento propriamente dito da AI, nos termos do <i>caput</i> do art. 14 da RN 392/15, que implique em carga administrativa (e não abrangida pela atividade 1.1 acima) (CASO APLICÁVEL)
	Atividade 1.3 Outra atividade ligada diretamente ao requerimento propriamente dito da AI, nos termos do <i>caput</i> do art. 14 da RN 392/15, que implique em carga administrativa (e não abrangida pelas atividades 1.1-1.2 acima) (CASO APLICÁVEL)

Fonte: Planilha “Carga Administrativa”.

A inclusão de atividades diversas das listadas igualmente foi facultado à operadora, desde que fosse diretamente ligada à formalização de pedido de AI propriamente dita e implicasse em carga administrativa. Novamente, havia a possibilidade de que ANS não ter mapeado todas as atividades envolvidas, devendo a operadora detalhar a atividade diversa e indicar seus respectivos custos administrativos.

Para preenchimento das informações da planilha, orientou-se as operadoras a considerar os seguintes conceitos:

- **Carga Administrativa:** custo da operadora com atividades para cumprimento da normativa, especificamente com envio de informações e dados ao setor público ou a terceiros, incluindo as necessárias para obtenção de licenças e autorizações. Trata-se de custo de “papelada” e produção de informação. **Não inclui** obrigações de informações que os regulados permaneceriam conduzindo caso o normativo estudado fosse revogado. **Na planilha, devem ser inseridos os custos e horas referentes a um único pedido de APA ou de AI, individualmente.**

- **Grupo Econômico:** (i) operadoras que estejam sob controle comum (interno ou externo); e, cumulativamente, (ii) operadoras nas quais qualquer das empresas referidas em “i” seja titular (direta ou indiretamente) de pelo menos 20% do capital social ou votante.
- **Custo do Funcionário Interno por Hora:** custos de salário/hora de funcionário(s) próprio(s) da operadora (ou de seu grupo econômico), necessário(s) para realizar a atividade.
- **Horas do Funcionário Interno por Unidade da Atividade:** tempo necessário, em horas, de trabalho do funcionário para executar uma vez a atividade avaliada, referente a um único pedido de APA ou AI.
- **Custo do Serviço Externo por Hora:** custos decorrentes do uso de serviços externos (ex: serviço terceirizado, consultoria, advogado, etc.), por hora, contratados pela operadora (ou seu grupo econômico), necessários para realizar a atividade.
- **Horas do Serviço Externo por Unidade da Atividade:** tempo necessário, em horas, de serviços externos para executar uma vez a atividade avaliada, referente a um único pedido de APA ou AI.
- **Custo do Serviço Externo por Produto:** custos decorrentes do uso de serviços externos (ex: serviço terceirizado, consultoria, advogado, etc.), cobrados por produto (ou seja, não por serviço/ hora), contratados pela operadora (ou seu grupo econômico), necessários para realizar a atividade, referente a um único pedido de APA ou AI.
- **Custo de Aquisição de Bens ou Sistemas:** custos com a aquisição, pela operadora (ou seu grupo econômico), de bens ou sistemas necessários para realizar a atividade.
- **Vida Útil do Bem ou Sistema:** tempo de vida útil do bem ou sistema para cálculo da sua amortização.

Ademais, as operadoras foram orientadas a, em todos os casos, considerar as etapas de planejamento, coleta, processamento e comunicação de informações que compõem uma obrigação de informação. Outrossim, os dados mais recentes disponíveis deveriam ser os informados, e os custos, em termos brutos (ex: salários), incluindo impostos e demais encargos aplicáveis, e com valores nominais.

Foi fornecido o exemplo meramente ilustrativo abaixo:

A operadora “A”, para a atividade de envio à ANS de requerimento de autorização, necessita, exclusivamente para envio individualmente, de:

- (i) 3 horas de trabalho de um funcionário da área de finanças, cujo salário é fixo de R\$ 30/hs; e
- (ii) 1 hora de serviços de uma consultoria externa, cuja cobrança por hora de serviço é de R\$ 100/hs.

Ademais, somente para enviar esses requerimentos à ANS, a operadora teve de adquirir um software no valor de R\$ 5 mil, com 10 anos de vida útil.

Assim, a operadora possui os seguintes custos com cada envio desse requerimento:

- Custo do Funcionário Interno por Hora: R\$ 30/hs
- Horas do Funcionário Interno por Unidade da Atividade: 3 horas
- Custo do Serviço Externo por Hora: R\$ 100/hs
- Horas do Serviço Externo por Unidade da Atividade: 1 hora
- Custo de Aquisição de Bens ou Sistemas: R\$ 5.000,00
- Vida Útil do Bem ou Sistema: 10 anos

As seguintes orientações adicionais para preenchimento da Planilha foram conferidas:

- **Custo do Funcionário Interno por Hora:** valores devem ser informados em R\$/hora. O levantamento permite inserir no máximo 3 funcionários internos com salários diferentes. A operadora não deve inserir custo com supervisão e/ou revisão hierárquica, nem custos operacionais gerais da empresa.
- **Horas do Funcionário Interno por Unidade da Atividade:** valores devem ser informados em hora/atividade avaliada, referente a um único pedido de APA ou AI.
- **Custo do Serviço Externo por Hora:** todos os valores devem ser informados em R\$/hora. O levantamento permite inserir no máximo 2 serviços externos com valores diferentes.
- **Horas do Serviço Externo por Unidade da Atividade:** valores devem ser informados em hora/atividade avaliada, referente a um único pedido de APA ou AI.
- **Custo do Serviço Externo por Produto:** valores devem ser informados em R\$.
 - Caso a operadora tenha mais de 1 produto contratado, os respectivos valores devem ser somados e inseridos, de forma agregada, no campo.
 - Caso o preço cobrado pelo serviço externo seja por pacote, agrupando produtos diversos por um preço global, a operadora deverá calcular o custo do serviço externo necessário para atividade avaliada de forma *pro rata* (ou seja, dividindo o preço global pelo número de produtos total e multiplicando pelo número de serviços externos relevantes para a análise).
- **Custo de Aquisição de Bens ou Sistemas:** valores devem ser informados em R\$.
- **Vida Útil do Bem ou Sistema:** valores devem ser informados em anos.

A fórmula geral de cálculo de carga administrativa consiste na seguinte⁶³:

$$CA = P \times Q$$

Onde:

- CA = Carga Administrativa
- P = Preço por atividade administrativa (R\$/hora, R\$/produto ou R\$/bem ou sistema)
- Q = Quantidade de atividades administrativas necessárias (Nº de horas/atividade ou Nº de produto/atividade)

Tendo em vista que o objetivo era estimar a carga administrativa unitária de um pedido de movimentação de ativos garantidores, empregou-se a seguinte fórmula, utilizada tanto para estimar a carga de um pedido de APA, quanto de um AI:

⁶³ ANVISA. Guia para a mensuração da carga administrativa da regulamentação em Vigilância Sanitária. Guia N° 15/2018. Brasília: ANVISA, 2018, p. 16. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/4378995/GUIA+CARGA+ADM_vers%C3%A3o+final_24_07_2018.pdf/3e4b77b8-210b-4206-8a61-26ab0fa6df30

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO - RARR

$$CA_{\text{Unitário}} = \sum \text{Custo}_{\text{Funcionário Interno}} + \sum \text{Custo}_{\text{Serviço Externo}} + \sum \text{Custo}_{\text{Bem/Sistema Amortizado}} + \sum \text{Custo}_{\text{Operacional}}$$

Onde:

- $CA_{\text{Unitário}}$ = Carga Administrativa Unitária, considerando 1 Pedido de APA ou de AI
- $\text{Custo}_{\text{Funcionário Interno}}$ = Custo de Funcionário Interno (da operadora ou seu grupo econômico)⁶⁴, considerando o Custo de Funcionário(s) Interno(s)/Hora x Hora(s) necessárias para realizar a atividade
- $\text{Custo}_{\text{Serviço Externo}}$ = Custo de Serviço Externo (da operadora ou seu grupo econômico), considerando o Custo de Serviço(s) Externo(s)/Hora x Hora(s) necessárias para realizar a atividade e/ou Custo de Produtos(s) Externos⁶⁵
- $\text{Custo}_{\text{Bem/Sistema Amortizado}}$ = Custo de Aquisição (pela operadora ou seu grupo econômico) de Bem(ns) ou Sistema(s), amortizado(s) (dividido) pelo seu tempo de vida útil⁶⁶
- $\text{Custo}_{\text{Operacional}}$ = Custo Operacional, considerando o percentual de 25% sobre a soma de todos os demais custos

A operadora não deveria inserir custo com supervisão e/ou revisão hierárquica, nem custos operacionais gerais da empresa, conforme orientações gerais para preenchimento da planilha da pesquisa. Isto porque, seguindo a metodologia indicado⁶⁷, foi aplicado um percentual global de 25% sobre a soma dos custos relacionados com as obrigações de informação para estimar o custo operacional. Logo:

$$CA_{\text{Unitário}} = \left(\sum \text{Custo}_{\text{Funcionário Interno}} + \sum \text{Custo}_{\text{Serviço Externo}} + \sum \text{Custo}_{\text{Bem/Sistema Amortizado}} \right) \times 1,25$$

As respostas dessa amostra de operadoras foram consolidadas utilizando-se as informações das 124 respostas recebidas ao questionário tempestivamente. Somente podem ser consideradas as repostas recebidas planilhas preenchidas adequadamente. Consoante alertado às operadoras, o arquivo Excel deveria ser devolvido sem qualquer alteração de formato, exceto o

⁶⁴ Não foi conferido tratamento diferenciado para os custos, independentemente da operadora fazer ou não parte de um grupo econômico. Com base nos dados recebidos, não pode ter elementos suficientes para identificar um padrão de comportamento de custos diferenciado no caso da operadora ser parte ou não de um grupo econômico.

⁶⁵ Segundo orientações gerais repassadas, caso o preço cobrado pelo serviço externo fosse por pacote, agrupando produtos diversos por um preço global, a operadora deveria calcular o custo do serviço externo necessário para atividade avaliada de forma *pro rata* (ou seja, dividindo o preço global pelo número de produtos total e multiplicando pelo número de serviços externos relevantes para a análise).

⁶⁶ Tendo em vista que um bem ou sistema serviria não para um pedido unitário de AI, mas sim para todos os pedidos de AI feitos, no caso de AI, o valor foi ponderado pela frequência. Assim, dividiu-se também o custo amortizado por anos pela mediana de pedidos anuais informados pelas operadoras, excluídos os *outliers*.

⁶⁷ ANVISA. **Guia para a mensuração da carga administrativa da regulamentação em Vigilância Sanitária Guia N° 15/2018**. Brasília: ANVISA, 2018, p. 10. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/4378995/GUIA+CARGA+ADM_vers%C3%A3o+final_24_07_2018.pdf/3e4b77b8-210b-4206-8a61-26ab0fa6df30

próprio preenchimento de dados. A entrega de planilha incompleta, alterada ou em outros formatos (por exemplo, arquivo .pdf) foi desconsiderada da amostra.

Como resultado, usando-se a mediana dos custos unitários considerados:

- (I) **a carga administrativa unitária de um pedido de AI foi estimada em R\$ 285,45 , e**
- (II) **a carga administrativa unitária de um pedido de APA foi estimada em R\$ 5.532,56, considerando o instituto da APA como atualmente regulamentado.**

Com esses valores unitários estimados, extrapolou-se qual seria a economia, somente em termos de carga administrativa para os regulados, com a simplificação dos requisitos de APA tal como apresentada no Quadro 10. Assim:

- (i) considerando apenas um pedido de AI por cada operadora potencialmente demandante da ferramenta ao ano, **a economia para as operadoras seria de R\$ 266.610,30 para cada ano; e**
- (ii) Adicionalmente, considerando o pedido de APAs por cada operadora potencialmente demandante da ferramenta e sua regulamentação atual pela IN nº 54, de 2017, da DIOPE, **a economia para as operadoras seria de R\$ 5.167.413,38 para cada ano.**

Logo, **a economia com a alteração normativa proposta, somente em termos de carga administrativa, seria R\$ 266.610,30 e R\$ 5.167.413,38, ambos anuais, considerando a regulação hoje vigente para a APA.** Vale salientar que essa estimativa de economia não leva em conta projeções de demandas reprimidas por movimentação de ativos garantidores, dado seus custos para as operadoras. Tampouco considera outros custos das operadoras, em especial os custos financeiros diretos. Tão-somente se limita a considerar a carga administrativa. Portanto, a economia com a simplificação e desburocratização é de monta muito superior.