



# FGE FORWARD- LOOKING

Novembro de 2018



## FGE – MÉTODO DE ESTIMAÇÃO: FGE FORWARD-LOOKING

**Problema:** O Fator de Ganhos de Eficiência apresentado não reflete ganhos de eficiência. Além disso, é formulado de maneira que a performance passada seja projetada como meta para o futuro.

A literatura econômica mostra que um dos principais objetivos de um novo desenho regulatório tem por finalidade aumentar os incentivos a busca por maior eficiência das empresas reguladas. Embora sejam visíveis as diferenças entre os setores, a experiência passada possa servir de alerta para a concepção geral do modelo. Em especial, as taxas de crescimento da produtividade são bastante diferentes entre os diversos setores da economia. Isso ocorre porque cada setor possui uma dinâmica própria, dependendo das características específicas de cada segmento e do conjunto de fatores que afetam determinada atividade econômica.

De tal modo, a taxa de crescimento da produtividade para a oferta de planos de saúde deve ser formulada com base em alguma estatística setorial ou agregada. Isto posto, o **Fator de Ganhos de Eficiência (FGE)** é a proposta da ANS para medida de produtividade do setor.

O FGE será calculado com base na distância das operadoras que se encontram no 3º quartil (Q3) superior da variação das despesas assistenciais em um período de quatro anos, ponderada pelo número de beneficiários das operadoras, conforme ilustra a fórmula abaixo:

$$FGE = \sum_{i=1}^I (VDA_i - VDA(Q_3)) \times \frac{Ben_i}{\sum_{i=1}^I Ben_i}$$

Embora a metodologia tenha o mérito de dar simplicidade e transparência, ao se basear na análise dos desvios médios entre os resultados das operadoras a proposta não remete a um fator de produtividade adequado, o que pode levar a distorções e questionamentos que impeçam o funcionamento adequado do modelo proposto, não propiciando o compartilhamento adequado dos ganhos de eficiência entre consumidores e empresas. Em outras palavras, o valor da variação das despesas assistenciais não parece ser a variável mais indicada para mensurar eventuais ganhos de produtividade do setor. Isso decorre, principalmente, da falta da relação direta que esta variável tem com o produto final, pois alguns fatores podem influenciar o VDA sem necessariamente refletir ganhos de eficiência. Podemos citar, por exemplo, mudanças de perfil da carteira de segurados e mudanças na cesta de serviços prestados aos segurados.

Suponhamos que haja um envelhecimento dos segurados de uma determinada carteira, tal mudança vai gerar uma elevação da variação das despesas assistenciais sem qualquer relação com uma possível perda de eficiência ou de produtividade. Também podemos observar que as despesas assistenciais totais representam a soma de diferentes despesas assistenciais que, por sua vez, depende dos tipos de serviços, ponderado pelo peso relativo de cada serviço na cesta total de serviços prestados por uma determinada operadora.

Assim, caso o peso das despesas assistenciais mais caras aumente de um período para o outro, a média das despesas assistenciais aumentariam. Um outro exemplo que reforça esse ponto é o *efeito composição* descrito no documento “VDA – Método de estimação: a questão da migração de beneficiários dentro das operadoras”, no qual a escolha dos beneficiários com respeito aos seguros contratados pode afetar a variação total dos custos apenas pela migração entre diferentes planos. Em ambos os casos, a variação dos gastos totais não estará relacionada a qualquer ganho de eficiência ou produtividade.

Uma alternativa seria se a VDA fosse calculada com base numa cesta padrão de serviços, então assim poderia haver um indicativo de ganhos de eficiência, uma vez que a cesta estaria dada e a variação de custos iria mensurar como o custo de provisão do serviço final estaria variando ao longo do tempo.

Com base nos dados do Documento de Informações Periódicas das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde (DIOPS/ANS) calculou-se a variação das despesas hospitalares para os anos entre 2014 e 2017. A análise levou em conta somente as operadoras que possuíam informações em todos os anos. Dessa forma, calculou-se a despesa média mensal e a sua variação anual de cada operadora. Adicionalmente foi aplicado o método de tratamento de *outliers* definido pela ANS<sup>1</sup>.

Em seguida calculou-se a variação das despesas agregadas da economia, o valor da despesa do 3º quartil e a distância das operadoras acima do 3º quartil para calcular o fator de ganhos de eficiência (FGE). A Tabela 1 mostra a variação da despesa assistencial, o valor do 3º quartil, o Fator de Ganho de Eficiência e o aumento concedido com base na regra.

Tabela 1: Cálculo do Reajuste conforme a regra proposta

	VDA	Q3	FGE	Reajuste
2015	18,8	24,8	2,2	16,6
2016	18,7	25,3	0,8	17,9
2017	15,4	26,0	1,0	14,4

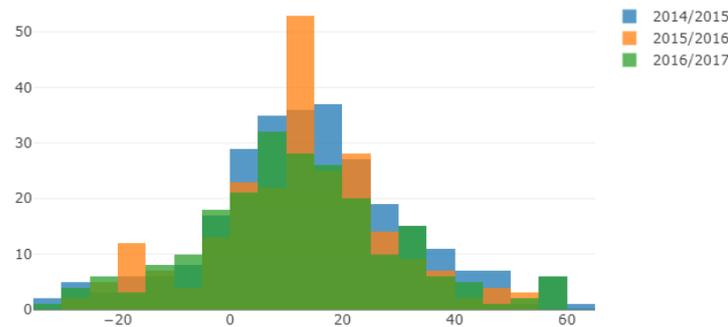
Fonte: Elaboração Própria com dados do DIOPS/ANS.

De acordo com os valores encontrados, nos últimos anos o FGE estaria no intervalo entre 0,8% e 2,2% ao ano. Inicialmente, tais valores parecem razoáveis, contudo, como já foi argumentado refletem uma medida de variação de custos e não de produtividade.

Considerando a distribuição dos VDAs em diferentes anos foi possível, conforme histograma abaixo (Gráfico 1), foi possível observar que os dados podem ter uma distribuição normal. No entanto, podemos outra limitação do FGE que podemos apontar é a sua sensibilidade a possíveis assimetrias na distribuição das variações de custo, que podem impactar significativamente o valor estabelecido como critério de produtividade em caso de mudança no perfil da distribuição.

<sup>1</sup> Após se estabelecer um teto para excluir alguns valores muito extremos, a analisada contemplou 219 operadoras com observações disponíveis para todos os anos do período.

Gráfico 1 – Histograma VDA



Além disso, independente da fórmula do FGE, duas características estão implícitas na proposta. Uma delas é o estabelecimento de um fator de produtividade único em um setor composto por operadoras de diferentes portes que enfrentam diferentes desafios de eficiência no mercado. Já outro ponto é referente ao fato da formulação proposta projetar como meta uma medida baseada em variáveis definidas de períodos passados e, com isso, é considerado que as condições enfrentadas pelo setor serão estáveis o suficiente para que as performances possam ser repetidas ao longo do tempo. De tal modo, a meta estabelecida seria insensível a mudanças no cenário econômico, fato este que poderia ser negativo ao setor, especialmente em contextos de retração econômica.

A experiência do setor de telecomunicações no Brasil também pode ser utilizada como referência nesse caso. Durante o primeiro período de implantação do modelo de *Price Cap*, o Fator *X* foi pré-fixado, sendo discutido em consulta pública com as operadoras e a sociedade. A vantagem dessa alternativa foi permitir a agência, e as empresas, um período de adaptação para o novo modelo, sem comprometer a viabilidade financeira das operadoras ou transferir para elas ganhos extraordinários. O debate com a sociedade, por meio de consultas públicas, sobre o Fator *X*, permite aferir a transparência e previsibilidade para a sua utilização no mercado.

**Recomendação:** Pelos motivos apresentados, acreditamos ser importante considerar a possibilidade do estabelecimento de um FGE com uma característica *forward-looking*, definindo um Fator *X* pré-fixado que seria submetido a consulta pública com as operadoras e a sociedade. Além disso, consideramos que inicialmente seria importante adotar um prazo revisional menor para as metas de produtividade, permitindo que a ANS tenha flexibilidade para realização dos ajustes necessários no modelo.



**FGV IBRE**  
INSTITUTO  
BRASILEIRO  
DE ECONOMIA

 [fgv.br/ibre](http://fgv.br/ibre)