



PROCESSO Nº: 33910.013033/2020-68

NOTA TÉCNICA Nº 185/2020/CESME/GEHAE/GGAME/DIOPE/ANS

Assunto: Exposição de Motivos - Proposta de Simplificação da Norma de Autorização Prévia Anual (APA) para Movimentação de Ativos Garantidores

Interessado: DIRETORIA DE NORMAS E HABILITAÇÃO DAS OPERADORAS (DIOPE)

Prezado Senhor Diretor,

ASSUNTO

A proposta ora analisada é parte da 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 para a 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.

ANÁLISE DA PROPOSTA NORMATIVA

Justificativa e fundamentação do ato normativo

Na saúde suplementar, as operadoras captam recursos, na forma de contraprestações pecuniárias, para a garantia de serviços de assistência à saúde. Como o ciclo é reverso, caso a operadora não administre corretamente os recursos captados, pode não ser capaz de pagar as suas dívidas, em especial as relacionadas aos serviços contratados pelo beneficiário e as contas com rede prestadora. A fim de garantir a adoção de condutas prudentes na gestão, o regulador estabelece a necessidade de manutenção de ativos para garantia dos riscos esperados e contabilizados. Tal universo representa as normas de *constituição* de ativos garantidores para lastro das provisões técnicas (regras de caráter quantitativo).

A ANS estabelece também normas de movimentação de ativos garantidores (regras de bloqueio, que sujeitam o desbloqueio à autorização expressa da ANS). 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 (autorização sujeita ao 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 de 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, redução de 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, quando comparado às práticas de regulação prudencial de outras jurisdições e setores. A postura conservadora, que se justificava no período de estabelecimento, amadurecimento e consolidação das normas de capitalização do mercado e constituição de ativos para as provisões técnicas, atualmente pode ser reavaliada quanto à manutenção de suas premissas.

Chama a atenção que a Superintendência de Seguros Privados (Susep), regida por legislação na matéria^[1] com texto praticamente idêntico a que rege o tema na ANS^[2] e com alguns anos de maturidade regulatória extra em relação à ANS,, adotou interpretação legislativa e abordagem 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 ANS^[3]. 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 a *têm* na ANS (das reguladas potencialmente elegíveis, 0,43% detém a APA).

A construção normativa 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 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 contundente indício 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 ou se mostraram frágeis. 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 significativamente alterados. Graus mais robustos de segurança, confiabilidade, automação de sistemas e expertise técnica foram conquistados, possibilitando uma redução expressiva 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 é potencialmente de R\$ 266.610,30 para AIs e R\$ 5.167.413,38 com APAs, ambos em valores anuais 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 premissas que motivaram a norma hoje vigente, aumentando a capacidade de monitoramento e reduzindo as assimetrias de informação da reguladora.

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, 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.

Escolha do instrumento normativo

Tendo em vista o objetivo de simplificar e desburocratizar a regulação prudencial da ANS, considera-se que a alteração da IN nº 54, de 2017, da DIOPE, para revogar requisitos e modelos de processo desenhados, é a forma mais eficiente e eficaz de alcançar os fins almejados.

Normas legais e infralegais relacionadas à matéria do ato proposto

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 2015^[4], 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).

Desde a primeira regulação sobre o tema de movimentação de ativos garantidores em 2007, mantém-se 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^[5]. 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. Essa “alternativa flexível” às AIs atualmente constitui a APA.

Normas afetadas pela proposição

Propõe-se modificação na IN nº 54, de 2017, da DIOPE, para simplificar requisitos e processos envolvidos para a obtenção da APA.

Quadro comparativo entre o texto atual e o proposto da minuta

De acordo com a RA 49, de 2012, quadro comparativo entre o texto atual e o texto proposto pela minuta deve ser apresentado quando se tratar de alteração ou revogação de norma. Por essa razão, o quadro 1 apresenta as alterações propostas na IN nº 54, de 2017, da DIOPE, bem como as justificativas para essas alterações.

Por esse motivo, o quadro comparativo é inserido em anexo.

Impacto nas despesas

Não há aumento de despesas previstos.

Dotação orçamentária

Não havendo aumento de despesas previstos, não é necessária dotação orçamentária relacionada à proposta.

Impacto em sistemas de informação no âmbito da ANS

Não há aumento de sistemas de informação no âmbito da ANS, sendo utilizados os sistemas já existentes e em implementação.

Urgência para publicação

Diante do cenário de COVID-19, é recomendável medidas que possam melhorar a gestão financeira das operadoras.

Documentos afetos à proposta

Além desta exposição de motivos, consta do processo 33910.013033/2020-68 os seguintes documentos:

- Sumário Executivo (vide SEI 16965615);
- Minuta de IN (vide SEI 16965713); e
- Análise de resultado regulatório da proposta (vide SEI 16965708).

CONCLUSÃO

Nesta exposição de motivos apresentaram-se as razões para a proposição de novo normativo, as bases legais da proposta e seus impactos administrativos. A Análise de Resultado Regulatório foi realizada no Relatório SEI 16965708.

[1] Art. 85 do Decreto-Lei nº 73, de 1966.

[2] Art. 35-L da Lei nº 9.656, de 1998.

[3] 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.

[4] 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.

[5] Art. 14 da RN nº 392, de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Tatiana de Campos Aranovich, Assessor(a)**, em 15/05/2020, às 22:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Washington Oliveira Alves, Gerente de Habilitação e Estudos de Mercado**, em 15/05/2020, às 22:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, do Decreto nº 8.539/2015.

Documento assinado eletronicamente por **Cesar Brenha Rocha Serra, Diretor(a)-Adjunto(a) da DIOPE**, em 15/05/2020, às 23:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, do



Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://www.ans.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **16965623** e o código CRC **DE3F0780**.

Referência: Processo nº 33910.013033/2020-68

SEI nº 16965623