Ferramentas de Melhoria Regulatória no Setor de Seguros Privados

Estudo empírico e recomendações de aprimoramento

Policy Paper

Rio de Janeiro | 2025

FGV DIREITO RIO

Regulação em números

PESQUISA:

Ferramentas de Melhoria Regulatória no Setor de Seguros Privados

---

Realização:

Projeto Regulação em Números da FGV Direito Rio

Coordenador Geral:

Sérgio Guerra

Coordenador Executivo:

Péricles Gonçalves

Coordenadora Científica:

Natasha Salinas

Pesquisadores:

Lucas Thevenard Gomes

Luiz Guilherme Cantarelli

Luiza Szczerbacki Castello Branco

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Ferramentas de melhoria regulatória no setor de seguros : estudo empírico e recomendações de aprimoramento / coordenação científica: Natasha Salinas ; pesquisadores: Lucas Thevenard Gomes, Luiz Guilherme Cantarelli, Luiza Szczerbacki Castello Branco - Rio de Janeiro : FGV Direito Rio, 2025.
65 p. – (Policy paper)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-86060-76-8

1. Seguros - Regulamentação. 2.Agências reguladoras de atividades privadas. 3. Direito regulatórioI. Salinas, Natasha Schmitt Caccia. II. Gomes, Lucas Thevenard. II. Cantarelli, Luiz Guilherme Pessoa. IV. Castello Branco, Luiza Szczerbacki. V. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

CDD – 341.3221

Elaborada por Márcia Nunes Bacha – CRB-7/4403

Sumário

Introdução 1
1. Uso de ferramentas de avaliação de impactos para substanciar decisões regulatórias no setor de Seguros Privados 5
1.1. Arcabouço teórico da AIR e da ARR e sua aplicabilidade à regulação do setor de seguros privados 6
1.1.1. Pretensões das ferramentas de avaliação de impactos 7
1.1.2. Desafios da implementação de ferramentas de avaliação de impactos 7
1.1.3. A aplicabilidade de ferramentas de avaliação de impactos na regulação financeira 8
1.2. Ferramentas de avaliação de impactos no setor de seguros em outras jurisdições 9
1.2.1. O papel econômico do setor de seguros em diferentes países 9
1.2.2. Boas práticas de melhoria regulatória em países desenvolvidos e emergentes 10
1.3. Ferramentas de avaliação de impactos no setor de seguros brasileiro 11
2. Uso de mecanismos de participação social na regulação do setor de seguros privados 16
2.1. Usos dos mecanismos de participação 17
2.2. Transparência dos mecanismos de participação 20
2.3. Efetividade da participação social no setor de seguros privados 21
2.3.1. Volume e intensidade da participação social 22
2.3.2. Quem participa das consultas públicas do setor de seguros privados 23
2.3.3. Impacto das contribuições recebidas pelos reguladores na decisão final 25
2.4. Implicações dos resultados da pesquisa para a qualidade da participação social no setor de seguros 26
3. Percepções do setor sobre a qualidade regulatória: resultados de uma survey com as seguradoras 27
3.1. A percepção do setor regulado sobre os impactos regulatórios e a valorização do uso de AIRs pelos agentes econômicos 28
3.2. A percepção das seguradoras sobre a participação social 30
3.3. A percepção das seguradoras sobre transparência 30

3.4. Considerações finais sobre a Survey e as percepções das seguradoras respondentes sobre a qualidade regulatória do setor 31
4. Recomendações para a melhoria regulatória no setor de seguros privados 33
4.1. Recomendações para aprimorar a transparência dos processos regulatórios ... 34
4.1.1. Recomendação 1: Tornar os canais de disponibilização de informações mais "amigáveis" ao usuário 35
4.1.2. Recomendação 2: Robustecer as justificativas para uso e dispensa das ferramentas de melhoria regulatória 37
4.2. Recomendações para coordenar e integrar o uso de ferramentas de melhoria regulatória no ciclo regulatório 38
4.2.1. Recomendação 3: Definir um fluxo de trabalho para o monitoramento do uso de ferramentas de melhoria regulatória no ciclo regulatório 39
4.2.2. Recomendações 4 e 5: Estabelecer uma coordenação dedicada à implementação de ferramentas de melhoria regulatória e investimento em treinamento e capacitação de pessoal ... 40
4.2.3. Recomendação 6: Estabelecer mecanismos internos de revisão e controle de qualidade das ferramentas de avaliação e impactos e dos mecanismos de participação 42
4.3. Recomendações específicas sobre uso das ferramentas de melhoria regulatória 43
4.3.1. Recomendação 7: Definir os critérios objetivos para a realização e a dispensa de AIR 44
4.3.2. Recomendação 8: Estabelecimento de uma modalidade simplificada de AIR para auxiliar a realização de ARR em casos de dispensa 45
4.3.3. Recomendação 9: Prever, nos normativos da Susep, mecanismos de participação para todos os estágios iniciais do ciclo regulatório 47
4.3.4. Recomendação 10: Promover ações de engajamento das partes diretamente afetadas 48
5. Conclusão 51
Referências 54

Tabelas e Figuras

Gráfico 1 – Utilização da AIR pela Susep e pelo CNSP 12
Gráfico 2 – Incidência das hipóteses de dispensa 14
Gráfico 3 – Faixas de período de contribuição das consultas 19
Gráfico 4 – Relação entre o tempo e o número de contribuições recebidas 23
Gráfico 5 – Participação total por categoria de participante 23

Introdução

A regulação tem-se tornado um fator cada vez mais determinante para o desenvolvimento das economias de mercado contemporâneas e, como consequência, o processo regulatório tem sido submetido a controles procedimentais que visam garantir altos níveis de transparência, legitimidade e racionalidade (BANCO MUNDIAL, 2017). Não por acaso, a agenda de qualidade regulatória tem-se tornado um ponto de atenção da política econômica de diversos países, uma evidência das oportunidades e desafios que se colocam para os reguladores contemporâneos (OCDE, 2021a).

A agenda ou política de Melhoria Regulatória possui uma "caixa de ferramentas" à disposição do regulador para a produção de normas regulatórias, como agendas regulatórias, mecanismos de participação social e ferramentas de avaliação de impactos regulatórios (AIR e ARR). Instrumentos de avaliação dos impactos da regulação, como a análise de impactos regulatórios – AIR e a avaliação de resultados regulatórios – ARR, desempenham um papel crucial na tomada de decisões governamentais. Órgãos reguladores passam a ter que considerar explicitamente os diversos efeitos das normas que produzem – econômicos, sociais, ambientais ou administrativos. O objetivo é assegurar que a formulação da política regulatória esteja sempre subsidiada por bases empíricas sólidas, tornando-se mais previsível e racional (OCDE, 2008a). Esses instrumentos também aumentam o nível de transparência do processo regulatório, contribuindo para a efetividade dos procedimentos de participação social. Ao envolver partes interessadas, como empresas, grupos da sociedade civil e especialistas, nos processos regulatórios, o regulador pode obter uma ampla gama de perspectivas e conhecimentos especializados. Isso aumenta a probabilidade de que as normas regulatórias sejam bem fundamentadas, justas e aceitáveis para todos os envolvidos.

As reformas recentes do regime regulatório brasileiro passaram a exigir o uso dessas ferramentas nos processos regulatórios de todos os órgãos e entidades reguladoras da administração pública federal. A Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019) estabeleceu, para 11 agências reguladoras independentes federais, a obrigatoriedade de elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR e de realização de consulta pública para adoção ou alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos (artigos 6º e 9º). A Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019) estendeu a obrigatoriedade de elaboração de AIR para todos os órgãos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Em sentido análogo, o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, estabeleceu normas para revisão e consolidação dos estoques de normas de órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Esse normativo foi substituído pelo Decreto nº 12.002/24, que além de estabelecer normas para redação, revisão e consolidação de atos normativos, estabelece novas regras para a realização de consultas públicas. Por fim, também merece destaque o Anexo II do Protocolo ao Acordo de Cooperação Econômica entre os Estados Unidos, promulgado pelo Decreto nº 11.092/20 e regulamentado pelo Decreto nº 11.243/22, que estabeleceu novas regras para o uso de ferramentas de melhoria regulatória, como agenda regulatória, AIR e consultas públicas, pelos órgãos e entidades reguladoras federais.

Tendo em vista que órgãos e entidades reguladoras federais possuem níveis de maturidade distintos entre si e possuem alguma discricionariedade para utilizar as ferramentas de melhoria regulatória, adaptando-as a cada contexto de setor regulado, este trabalho se propõe a investigar o uso de ferramentas de melhoria regulatória um setor particularmente relevante para o desenvolvimento econômico do Brasil: o setor de seguros privados. O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e a Superintendência de Seguros Privados (Susep) , órgãos incumbidos de regular o setor, estão obrigados a adotar ferramentas de melhoria regulatória nos seus processos decisórios. O uso dessas ferramentas pode trazer benefícios particularmente significativos para o desenvolvimento do setor, já que conferem maior previsibilidade, racionalidade, legitimidade e transparências aos processos regulatórios.

Este *policy paper*, intitulado "Ferramentas de Melhoria Regulatória no Setor de Seguros" apresenta os resultados de uma pesquisa desenvolvida ao longo do ano de 2024 por pesquisadores do projeto Regulação em Números, uma iniciativa da Escola de Direito do Rio de Janeiro (FGV Direito Rio)[1]. Este *policy paper* reúne e sintetiza achados de pesquisa apresentados, de forma mais detalhada, em outros três relatórios de pesquisa adicionais: (i) Ferramentas de Avaliação de Impactos no Setor de Seguros: fundamentos teóricos, aplicação setorial e experiências internacionais; (ii) Mecanismos de Participação na Regulação de Seguros Privados (2019-2023): Um estudo empírico das práticas do CNSP e da Susep; (iii) Survey: Qualidade regulatória dos processos normativos da Susep e do CNSP e seus impactos para o desenvolvimento do setor de seguros.

Para além desta breve introdução, este documento está dividido em 5 partes.

As três primeiras partes têm por objetivo apresentar os resultados da referida pesquisa empírica, destacando os principais achados decorrentes das dos dados levantados. O objetivo destas seções é servir como um resumo das evidências empíricas que a pesquisa fornece para a compreensão do uso de ferramentas de melhoria regulatória pelos órgãos reguladores do setor de seguros, identificando os objetivos desses instrumentos, seus principais desafios e os gargalos institucionais existentes. Cada seção corresponde a uma etapa de pesquisa, consolidando os resultados publicados anteriormente pela pesquisa nos três relatórios já mencionados: o primeiro sobre o uso de ferramentas de avaliações de impactos, o segundo a respeito do uso de mecanismos de participação social, e finalmente o terceiro trazendo as percepções do setor regulado acerca desses temas. Cabe destacar, no entanto, que essas seções não se propõem a substituir essas publicações. Para uma compreensão aprofundada dos referenciais teóricos e dos protocolos metodológicos adotados nesta pesquisa, sugerimos que esses três relatórios sejam consultados.

[1] O Regulação em Números é um projeto institucional da FGV Direito Rio, que tem por objetivo desenvolver estudos empíricos sobre Agências Reguladoras Federais. Suas principais missões são: (i) produzir e difundir conhecimento sobre a atividade regulatória do país; (ii) contribuir para o aprimoramento do ambiente regulatório nacional; e (iii) fomentar boas práticas em regulação. O projeto reúne pesquisas empíricas, sobretudo de natureza quantitativa sobre o uso de instrumentos de melhoria regulatória por órgãos e entidades reguladoras federais. Para mais informações sobre o projeto, cf. Regulação em Números - FGV Direito Rio (https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/).

Na quarta parte, são apresentadas recomendações deste *policy paper* para o fortalecimento da transparência e da qualidade das decisões regulatórias do setor de seguros. As recomendações apresentadas visam contribuir para a criação de um ambiente normativo mais eficiente, inclusivo e alinhado às melhores práticas internacionais. Para tanto, esta parte do *policy paper* foi dividida em três subseções. A primeira subseção apresenta recomendações para que os órgãos reguladores do setor de seguro privado aumentem o nível de transparência dos seus processos regulatórios. Na segunda subseção, são apresentadas recomendações de cunho institucional, cujo objetivo é aprimorar a coordenção do uso das ferramentas regulatórias analisadas na pesquisa, promovendo uma integração desses instrumentos ao ciclo relatório do setor. Por fim, na terceira subseção, apresentamos recomendações específicas a respeito do uso propriamente dito dessas ferramentas.

Por fim, a quinta parte consiste em uma breve conclusão na qual são avaliados brevemente os resultados deste projeto de pesquisa e as possíveis contribuições das recomendações apresentadas para o desenvolvimento do setor de seguros privados.

1. Uso de ferramentas de avaliação de impactos para substanciar decisões regulatórias no setor de Seguros Privados

A primeira parte da pesquisa, cujos resultados foram divulgados no relatório intitulado "Ferramentas de avaliação de impactos na regulação de seguros privados"[2], se dedicou a investigar a utilização de ferramentas para estimar os impactos de medidas regulatórias do setor de seguros privados, tanto *ex ante* (Análises de Impacto Regulatório – AIRs), quanto *ex post* (Avaliações de Resultados Regulatórios – ARRs). A pesquisa foi desenvolvida em três partes.

Primeiro, buscou-se, com base na literatura acadêmica especializada, estabelecer um benchmark teórico sobre o uso desse tipo de instrumento, tanto no que diz respeito aos seus fundamentos teóricos gerais e principais desafios, quanto no que tange mais diretamente à regulação financeira (e de seguros, em particular). Por meio de um o arcabouço conceitual e institucional da pesquisa, esse levantamento bibliográfico fornece os fundamentos normativos e analíticos que sustentam o diagnóstico posterior sobre as práticas dos órgãos que regulam o setor de seguros privados no Brasil, o CNSP e a Susep.

Em seguida, a pesquisa buscou entender como outros países vem implementando o uso de mecanismos de avaliação de impactos no setor de seguros privados, de forma a estabelecer um benchmark internacional para o uso dessa ferramenta no Brasil. Por fim, conduziu-se um levantamento empírico para determinar como os órgãos reguladores brasileiros vêm utilizando a ferramenta e quais são as justificativas utilizadas nos casos em que se dispensa seu uso. Os principais pontos abordados de cada etapa da pesquisa são abordados a seguir.

1.1. Arcabouço teórico da AIR e da ARR e sua aplicabilidade à regulação do setor de seguros privados

[2] *Ferramentas de Avaliação de Impactos no Setor de Seguros: fundamentos teóricos, aplicação setorial e experiências internacionais* (FGV Direito Rio, 2025). Disponível na página online do Projeto Regulação em Números, em: https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/publicacoes-0.

1.1.1. Pretensões das ferramentas de avaliação de impactos

O relatório identifica seis pretensões fundamentais atribuídas às ferramentas de avaliação de impactos (AIR e ARR). Em primeiro lugar, destaca-se sua capacidade de aumentar a racionalidade das escolhas regulatórias ao estruturar a tomada de decisão em etapas analíticas pré-definidas, como a definição clara do problema e dos objetivos. Em segundo lugar, essas ferramentas promovem transparência e *accountability*, ao exigir dos reguladores a publicidade dos fundamentos técnicos e das justificativas para suas decisões. Esse dever de explicitação mitiga o chamado déficit democrático das decisões tomadas por órgãos técnicos.

Além disso, as avaliações de impacto podem favorecer a participação social qualificada, contribuindo para a superação do problema informacional típico da atividade regulatória e promovendo maior cooperação entre reguladores e regulados. Outro aspecto enfatizado é o incentivo ao uso de evidências empíricas e dados concretos no processo decisório, aproximando a regulação de uma prática mais técnica e realista. Como decorrência desses fatores, o uso sistemático de AIR e ARR também tende a reduzir a imprevisibilidade regulatória e fortalecer a confiança no ambiente regulatório. Por fim, o relatório destaca que essas ferramentas promovem aprendizado institucional, ao criarem um histórico analítico das decisões regulatórias, útil para retroalimentar e aprimorar continuamente a atuação das agências.

1.1.2. Desafios da implementação de ferramentas de avaliação de impactos

Se as pretensões teóricas apresentadas anteriormente apontam para potenciais benefícios decorrentes do emprego sistemático de ferramentas de avaliação de impactos para auxiliar as escolhas regulatórias, a literatura especializada também identifica substanciais desafios no emprego desse tipo de ferramenta, os quais pode ser dividido em dois blocos principais: desafios metodológicos e desafios institucionais. Do ponto de vista metodológico, a antecipação de efeitos futuros envolve incertezas e dificuldades de mensuração, especialmente quando se trata de efeitos distributivos ou intangíveis. As análises retrospectivas, por sua vez, enfrentam o desafio da atribuição causal de efeitos. Do ponto de

vista institucional, o emprego adequado desse tipo de ferramenta usualmente pressupõe a necessidade de ampliar a capacidade técnica das agências, assim como estabelecer estruturas de governança que garantam o uso efetivo e qualificado dessas ferramentas.

1.1.3. A aplicabilidade de ferramentas de avaliação de impactos na regulação financeira

Algumas objeções à AIRs sugerem que essa ferramenta pode suscitar problemas específicos quando aplicada ao setor financeiro. Argumenta-se que a AIR enfrenta desafios particulares quando usada por reguladores financeiros em razão da alta complexidade técnica, a interdependência sistêmica e a natureza socialmente sensível do setor. Esses fatores não fornecem motivos suficientes para a exclusão dessa ferramenta na regulação de seguros privados, mas, ao contrário, apenas reforça a necessidade de adoção adaptada dessas ferramentas, em linha com as melhores práticas internacionais.

Essa discussão pode ser estruturada a partir de quatro dimensões cruciais: a questão do escopo, a questão institucional, a questão metodológica e a questão da participação.

Quanto ao escopo das análises, observa-se que a legislação brasileira atual prevê o uso obrigatório de AIRs, mas contém casos de dispensa de AIR definidos por meio de expressões vagas (como "baixo impacto" e "urgência")[3], que podem ser utilizadas de forma arbitrária. Além disso, uma das hipóteses de dispensa pode ser utilizada de forma a excluir a análise de quaisquer normas prudenciais do escopo da AIR.

Quanto à dimensão institucional, enfatiza-se a importância de fortalecer capacidades técnicas internas e considerar a criação de instâncias de revisão metodológica. O equacionamento do problema metodológico das AIRs aplicadas ao setor de seguros privado, por sua vez, passa por um uso flexível, porém estruturado, da AIR – integrando-a ao ciclo de formulação das políticas, sem exigir sempre uma análise quantitativa completa.

Por fim, quanto ao problema da participação, a literatura especializada e as melhores práticas internacionais reforçam que o sucesso das AIRs depende da escuta ativa de grupos afetados e da promoção de transparência durante o processo decisório. Sendo assim, o uso de

[3] Vide art. 4º do Decreto nº 10.411/2020.

mecanismos de participação social, tanto na fase de formulação de uma AIR ou ARR, quanto após a produção do relatório de análise são passos essenciais para garantir padrões adequados de qualidade e transparência das informações utilizadas nas ferramentas de avaliação de impactos para substanciar as escolhas regulatórias.

1.2. Ferramentas de avaliação de impactos no setor de seguros em outras jurisdições

Partindo do arcabouço teórico extraído da literatura acadêmica especializada, a pesquisa buscou analisar o uso de ferramentas de avaliação de impacto regulatório (AIR) no setor de seguros em diferentes jurisdições nacionais, com o objetivo de formular um quadro de referência sobre boas práticas, extraindo lições relevantes para o contexto brasileiro. Para tanto, a análise implementada nesta etapa da pesquisa iniciou-se com uma contextualização econômica do setor de seguros global, a qual demonstra seu papel central para o crescimento econômico e a estabilidade financeira dos países. Em seguida, buscou-se examinar como instrumentos de melhoria regulatória têm sido incorporados em diferentes países, desenvolvidos e emergentes.

1.2.1. O papel econômico do setor de seguros em diferentes países

O setor de seguros desempenha uma função crítica no desenvolvimento econômico ao oferecer uma rede de proteção financeira tanto para indivíduos quanto para empresas. Ao salvaguardar rendimentos futuros e ativos tangíveis, o setor promove estabilidade e confiança, elementos essenciais para a expansão de investimentos e o fortalecimento da atividade produtiva. A estreita relação entre o mercado de seguros e o produto interno bruto (PIB) de um país revela o grau de penetração do setor na economia e seu potencial de contribuir para maior resiliência sistêmica.

Dados internacionais levantados pela pesquisa (BeInsure, 2024) reforçam esse diagnóstico. Os Estados Unidos são, de longe, o maior mercado segurador do mundo, respondendo por 40,6% dos prêmios globais, seguidos por China (10,4%) e Japão (5,9%).

Embora os países emergentes ainda tenham participação relativamente menor no market share global, nações como a Índia e o Brasil despontam como mercados de alto potencial. De acordo com o Global Insurance Potential Index (GIP), o Brasil ocupa a oitava posição entre os países com maior capacidade de expansão no setor, tanto nos ramos de seguro de vida quanto nos de não-vida.

Apesar dessa relevância econômica, há um descompasso entre o crescimento econômico global e o crescimento do setor de seguros. Nas últimas duas décadas, o crescimento nominal do PIB superou de forma significativa a evolução dos prêmios de seguro em diversas regiões. Esse fenômeno evidencia a existência de um insurance protection gap (IPG) — ou seja, uma lacuna entre o nível ideal de cobertura de seguros e a cobertura efetivamente contratada. Em 2022, o IPG global foi estimado em US$ 7,8 trilhões, o equivalente a 777 pontos-base do PIB mundial. Isso indica uma subutilização do setor e aponta para o papel fundamental que políticas públicas e regulação eficiente, incluindo o uso sistemático de AIR, podem exercer para fomentar sua expansão sustentável.

1.2.2. Boas práticas de melhoria regulatória em países desenvolvidos e emergentes

Nesse contexto, a pesquisa analisou comparativamente como diferentes países têm integrado as ferramentas de avaliação de impacto aos seus processos regulatórios no setor de seguros. Nos países desenvolvidos analisados, como Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e membros da União Europeia, a AIR é amplamente adotada e considerada uma ferramenta essencial. Seu uso é obrigatório tanto na criação quanto na revisão e revogação de normas regulatórias, incluindo aquelas aplicáveis ao setor segurador. Esses países valorizam a AIR como instrumento de transparência, previsibilidade e qualidade técnica das decisões, fatores diretamente ligados à estabilidade e confiança no sistema financeiro.

Nos países emergentes, a adoção da AIR no setor de seguros vem sendo progressivamente incorporada como parte de reformas regulatórias mais amplas voltadas ao fortalecimento institucional e à expansão dos mercados seguradores. Nações como Índia, México e África do Sul têm avançado na formalização do uso da AIR, ainda que a prática efetiva nem sempre acompanhe a previsão normativa. Um dos principais desafios identificados —

comum tanto a países desenvolvidos quanto emergentes — é a tendência de flexibilização excessiva da obrigatoriedade de AIR, sobretudo em contextos de emergência, como observado durante a pandemia de COVID-19.

Em síntese, o levantamento internacional conduzido nesta parte da pesquisa revela que o uso consistente de avaliações de impacto no setor de seguros está fortemente associado a mercados mais robustos e estáveis. A experiência internacional demonstra que o sucesso das AIRs depende não apenas de sua previsão legal, mas da existência de capacidades institucionais, práticas metodológicas claras e de uma cultura regulatória orientada por dados e pela transparência. Tais elementos constituem referências importantes para o aprimoramento da governança regulatória no Brasil, especialmente em um contexto de grande potencial de expansão do setor segurador nacional.

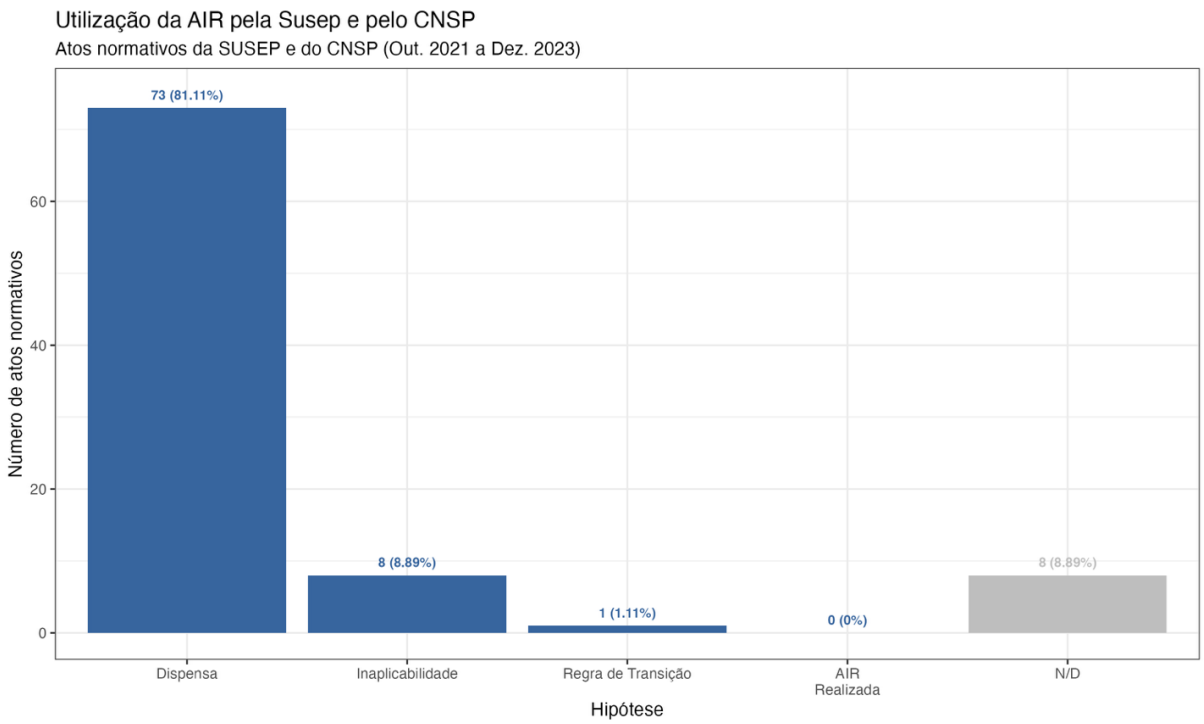
1.3. Ferramentas de avaliação de impactos no setor de seguros brasileiro

A última etapa da pesquisa sobre o uso de instrumentos de avaliação de impactos no setor de seguros privados teve como objetivo examinar, de maneira empírica e sistemática, como a Superintendência de Seguros Privados (Susep) e o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) têm incorporado a Análise de Impacto Regulatório (AIR) aos seus processos normativos. A análise concentrou-se no período compreendido entre outubro de 2021 — marco inicial da obrigatoriedade da AIR para esses órgãos, conforme o Decreto nº 10.411/2020 — e dezembro de 2023.

Essa etapa empírica buscou verificar o grau de adesão das entidades reguladoras do setor às exigências estabelecidas pela Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), especialmente no que diz respeito ao artigo 5º, que determina a realização de AIRs prévias à edição ou alteração de normas de interesse geral. Para isso, foram analisados todos os atos normativos gerais produzidos no período. Foram levantados um total de 90 atos normativos aprovados nesse período, compreendendo 52 Circulares da Susep, 37 Resoluções do CNSP e uma Resolução conjunta com a Previc.

O principal resultado encontrado revela um cenário de baixa institucionalização da AIR no setor. Nenhuma das 90 normas analisadas foi precedida da realização de uma AIR. Esse dado contrasta fortemente com o comportamento observado em outras agências reguladoras federais. Os dados levantados pela pesquisa mostram que a Susep e o CNSP não realizaram qualquer AIR no período analisado, ao passo que dados de outra pesquisa do projeto Regulação em Números revelam que as 11 agências reguladoras federais independentes regidas pela Lei Geral das Agências (Lei nº 13.848/2020) realizaram AIR em média para 17,8% de suas normas desde que passaram a ser obrigadas a fazê-lo. A Figura 1, a seguir, mostra a frequênca de cada um desses casos no âmbito da Susep e do CNSP.

Gráfico 1 – Utilização da AIR pela Susep e pelo CNSP



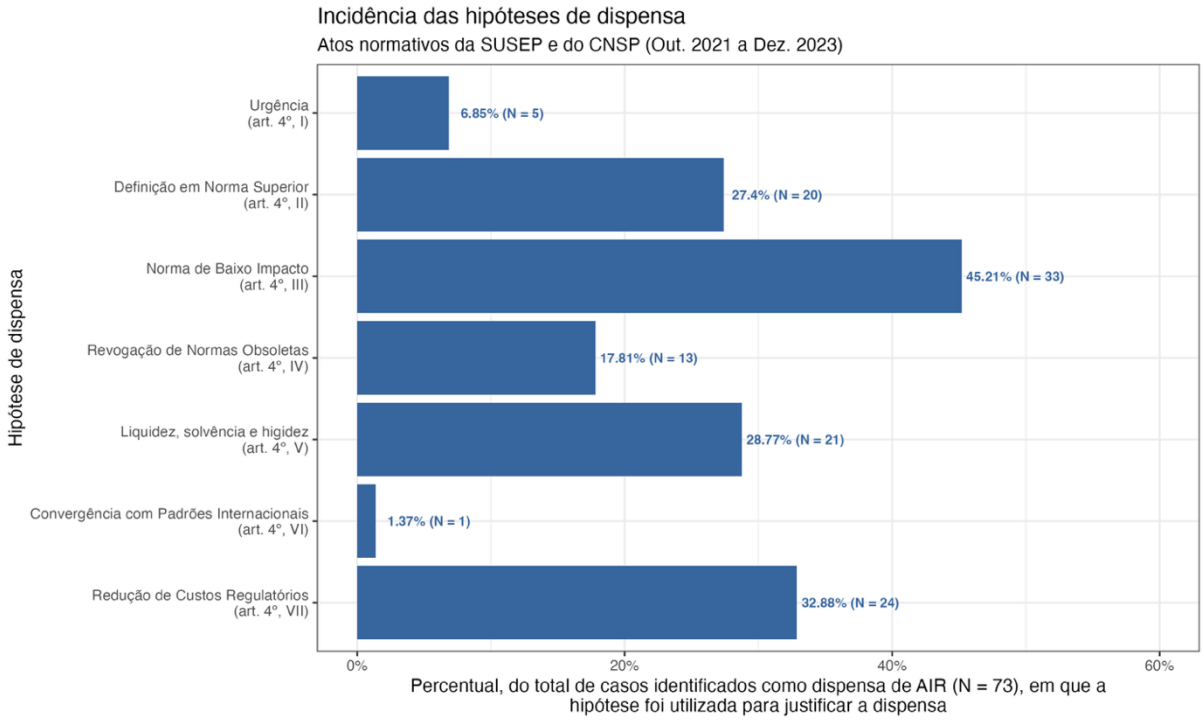
Fonte: Elaboração Própria

Os órgãos reguladores do setor de seguros têm, no entanto, fundamentado formalmente a não realização da AIR com base nas hipóteses de dispensa ou inaplicabilidade previstas pelo Decreto nº 10.411/2020. Das 90 normas analisadas, em 73 casos foi invocada ao menos uma hipótese de dispensa; em oito casos foi alegada a inaplicabilidade da norma ao regime de AIR; uma norma se enquadrou na regra de transição prevista pelo decreto; e, em oito casos, não foi possível identificar qualquer justificativa nos documentos acessados.

Entre as justificativas mais frequentemente utilizadas para a dispensa da AIR, destacam-se: a alegação de que o ato normativo era de “baixo impacto regulatório” (utilizada em cerca de 45% das dispensas), de que implicava em uma “redução de custos regulatórios” (cerca de 33%), de que se destinava à “preservação da liquidez, solvência e higidez dos mercados regulados” (29%), ou de que estava “vinculado a norma hierarquicamente superior” (27%). Essas justificativas, todas previstas no artigo 4º do Decreto nº 10.411/2020, acabam sendo aplicadas com grande frequência e de forma pouco padronizada, sugerindo margem considerável de discricionariedade técnica para os órgãos reguladores na escolha de quando

utilizar avaliações de impactos para subsidiar suas decisões. A Figura 2, a seguir, mostra a frequência com que cada hipótese de dispensa foi utilizada pelos órgãos reguladores do setor de seguros privados.

Gráfico 2 – Incidência das hipóteses de dispensa



Fonte: Elaboração Própria

O uso recorrente dessas dispensas gera dúvidas sobre a efetividade normativa do regime de AIR no setor de seguros. Embora em outros setores regulados a AIR já comece a ser implementada de maneira mais efetiva, o setor de seguros ainda não realizou nenhuma AIR nos dois primeiros anos de vigência da obrigação — mesmo com a publicação de dezenas de normas com conteúdo relevante e impacto setorial significativo.

A investigação também identificou que parte relevante da produção normativa no período analisado esteve relacionada à implementação ou ajuste de dois projetos estruturantes: o Sistema de Registro de Operações (SRO) e o Open Insurance. Ambos os projetos, embora tenham sido iniciados antes da entrada em vigor da obrigatoriedade da AIR,

continuaram a ser objeto de atos normativos posteriores — todos dispensados da realização de AIR com base, em geral, no argumento de "baixo impacto". Dada a centralidade desses projetos para o setor, essa prática reforça a percepção de subutilização da ferramenta, especialmente nos casos em que seu uso poderia qualificar o debate público e orientar melhores decisões regulatórias.

A análise documental foi complementada com entrevistas semi-estruturadas com stakeholders do setor — incluindo representantes de entidades reguladas — e com um servidor da Susep. Esses interlocutores apontaram desafios institucionais e operacionais para a consolidação da AIR como etapa efetiva da atividade regulatória. Entre os principais obstáculos mencionados, destacam-se a ausência de metodologias padronizadas, a falta de capacitação técnica, a sobrecarga das equipes envolvidas e a ainda incipiente cultura institucional voltada à análise de impacto.

Por fim, a pesquisa também revelou limitações normativas no regramento interno da Susep. A Resolução Susep nº 14/2022, que organiza o processo administrativo normativo da autarquia, menciona a AIR, mas não define procedimentos metodológicos claros, tampouco impõe critérios objetivos para a aplicação das dispensas. A previsão de consulta pública também é genérica, e não há mecanismos de participação social nas fases iniciais do processo decisório, inclusive na etapa de definição da necessidade de AIR.

Os resultados empíricos obtidos pela pesquisa reforçaram, portanto, a importância de se estabelecer critérios mais precisos para as hipóteses de dispensa, fortalecer as capacidades institucionais da Susep e do CNSP, ampliar os mecanismos de participação social e tornar a AIR um componente efetivo — e não apenas formal — do processo regulatório. O alinhamento com boas práticas internacionais e o aproveitamento do potencial da AIR como ferramenta de governança regulatória ainda dependem da superação desses desafios.

2. Uso de mecanismos de participação social na regulação do setor de seguros privados

Complementando os resultados da pesquisa acerca do uso de ferramentas de avaliação de impactos no setor de seguros, o grupo de estudos do projeto Regulação em Números desenvolveu uma segunda linha de pesquisas para examinar como os mecanismos de participação social — especialmente consultas e audiências públicas — têm sido empregados no processo regulatório conduzido pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) e pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP). Os resultados desse estudo foram consolidados no relatório intitulado "Mecanismos de participação social na regulação de seguros privados (2019-2023)"[4].

Para tanto, foram levantados dados, disponibilizados na página da Susep, acerca de todos os mecanismos de participação social realizados entre os anos de 2019 e 2023. Por meio desse conjunto de dados, foi possível averiguar o quadro geral de implementação de mecanismos de participação social para orientar a atividade regulatória do setor de seguros privados. Essa análise foi organizada em três grandes blocos: (i) os padrões institucionais de uso desses instrumentos, (ii) a transparência dos mecanismos, e (iii) a efetividade da participação social no setor de seguros — podendo esta última dimensão ser desmembrada em análises a respeito do nível de engajamento, do perfil dos participantes e do impacto das contribuições recebidas na tomada de decisão dos órgãos reguladores.

2.1. Usos dos mecanismos de participação

A primeira dimensão de análise da pesquisa refere-se aos padrões institucionais de uso dos mecanismos de participação social pelos reguladores do setor de seguros privados. Esse estudo tem como foco a frequência, o formato e a finalidade das consultas públicas conduzidas

[4] *Mecanismos de Participação na Regulação de Seguros Privados (2019-2023): Um estudo empírico das práticas do CNSP e da Susep* (FGV Direito Rio, 2025). Disponível na página online do Projeto Regulação em Números, em: https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/publicacoes-0.

no período de 2019 a 2023, bem como sua inserção nos fluxos decisórios das entidades reguladoras.

Foram analisados 108 processos administrativos, sendo possível identificar, em 106 casos, a realização dos mecanismos participativos no formato não presencial. Não foram encontrados registros de audiências públicas presenciais ou telepresenciais no período coberto pela pesquisa. Diante disso, conclui-se que os reguladores do setor — especialmente a Susep, que concentra a realização desses mecanismos — têm adotado de forma sistemática o modelo de participação não presencial, via consulta pública, como principal canal para coleta de manifestações da sociedade.

A totalidade dos mecanismos analisados foi realizada em etapas avançadas do processo regulatório, quando já existia uma minuta normativa consolidada por parte da equipe técnica. Em outras palavras, a consulta pública é empregada essencialmente como instrumento de refinamento final do texto proposto — não sendo usada, via de regra, nas fases iniciais da formação da agenda regulatória ou na identificação de problemas a serem regulados. Essa prática é coerente com as diretrizes internas da Susep, mas limita quanto a participação social pode influenciar escolhas estruturais e alternativas de desenho regulatório.

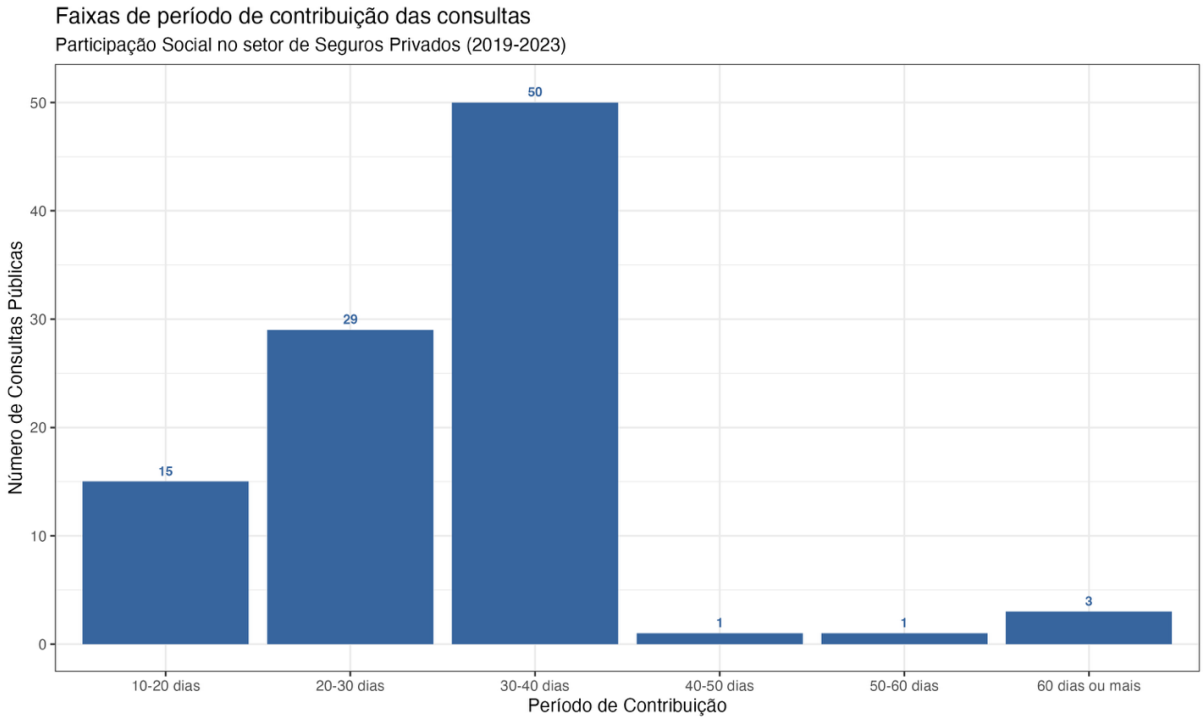
Quanto à finalidade dos mecanismos, a grande maioria foi destinada a subsidiar a produção normativa da Susep, com exceções pontuais. Um caso notável de uso diferenciado foi a aplicação da consulta pública no processo decisório sobre os primeiros editais do Sandbox Regulatório, nos quais a participação social foi utilizada para aferir o grau de maturidade e aceitação de iniciativas inovadoras.

A trajetória anual do uso de mecanismos revela uma curva de crescimento até 2021, seguida por uma queda acentuada nos dois anos subsequentes. O ano de 2023, em especial, apresentou uma redução significativa no número de consultas públicas, possivelmente associada à transição na gestão da Susep e ao encerramento de ciclos normativos iniciados em mandatos anteriores. Esse padrão de oscilação pode indicar uma dependência excessiva da visão e da disposição política da alta gestão da autarquia, o que fragiliza a institucionalização dos mecanismos participativos como prática de governança.

No que diz respeito aos temas tratados nas consultas, o relatório identificou uma predominância de assuntos relacionados a "Autorização, Funcionamento e Registro de Operações", seguidos de tópicos ligados a "Solvência, Capital e Provisões Técnicas" e a produtos de seguros. Por outro lado, temas importantes como resseguro e intermediação no mercado segurador foram pouco abordados nos processos participativos.

Em relação aos prazos concedidos para manifestação, observou-se que a maioria das consultas públicas ofereceu entre 30 e 40 dias para o envio de contribuições. Embora esse prazo esteja em conformidade com os requisitos mínimos estabelecidos pela regulamentação interna da Susep, ele fica abaixo do recomendado por normas mais abrangentes, como a Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), que estimula prazos mais longos e adequados à complexidade dos temas regulatórios. Essa constatação foi reforçada por entrevistas com participantes de consultas, que indicaram dificuldade em engajar-se com qualidade diante de prazos curtos, especialmente em temas técnicos e densos. A Figura 3 traz a distribuição em faixas do tempo que foi disponibilizado o envio de contribuições, contabilizado em dias.

Gráfico 3 – Faixas de período de contribuição das consultas



Fonte: Elaboração Própria

Assim, embora os mecanismos de participação estejam presentes na rotina normativa da Susep, a pesquisa revela que seu uso ainda é marcado por uma lógica procedimental, concentrada em fases tardias do processo decisório e com prazos relativamente restritivos. O fortalecimento do papel desses mecanismos como instrumentos efetivos de deliberação regulatória dependerá de sua integração mais ampla aos ciclos iniciais de formulação de políticas, bem como da adoção de práticas mais generosas e inclusivas quanto ao tempo e ao alcance das consultas.

2.2. Transparência dos mecanismos de participação

A segunda dimensão avaliada na pesquisa diz respeito à transparência das práticas de realização de mecanismos participativos, com ênfase na publicidade dos documentos, na clareza procedimental e na rastreabilidade das decisões.

Embora tenham sido identificadas algumas lacunas na disponibilização de documentos, de modo geral é possível acessar os principais registros referentes aos mecanismos de participação, o que evidencia um esforço da Susep em matéria de transparência. O problema central, entretanto, reside na forma como esses arquivos são disponibilizados: de maneira fragmentada e de difícil acesso para o usuário do site institucional da autarquia. Essa limitação enfraquece o potencial de *accountability* e reduz a capacidade de aprendizado institucional, uma vez que dificulta a reconstrução detalhada do processo decisório.

Não obstante essas fragilidades na publicidade, quando os documentos são efetivamente disponibilizados, verificou-se que as informações tendem a ser completas e bem-organizadas. Os relatórios de participação pública, quando localizados, evidenciam um esforço técnico relevante da Susep para responder de maneira clara às contribuições recebidas. Em mais de 90% dos casos analisados, a resposta às manifestações apresenta posicionamentos categóricos — de aceitação, rejeição ou acolhimento parcial — acompanhados de justificativas fundamentadas. Isso demonstra um padrão qualitativo elevado na resposta técnica da autarquia, ainda que sua divulgação permaneça esparsa e pouco sistemática.

Portanto, os achados sugerem que o principal desafio da Susep em termos de transparência não está na qualidade das informações prestadas, mas sim em sua acessibilidade e disponibilidade pública. O fortalecimento da transparência nos mecanismos de participação exige, assim, a institucionalização de práticas rotineiras de publicação e arquivamento dos documentos relacionados às consultas e audiências públicas, em formato acessível e centralizado.

2.3. Efetividade da participação social no setor de seguros privados

Para avaliar a efetividade do emprego de mecanismos de participação social no setor de seguros privados, foram examinadas três grupos de questões interligadas: (i) *qual é o nível e volume de engajamento social suscitado pelos mecanismos?*; (ii) *qual é o perfil dos atores*

sociais que participam dos mecanismos?; e (iii) *qual é o impacto das contribuições recebidas da sociedade no resultado regulatório?*

2.3.1. Volume e intensidade da participação social

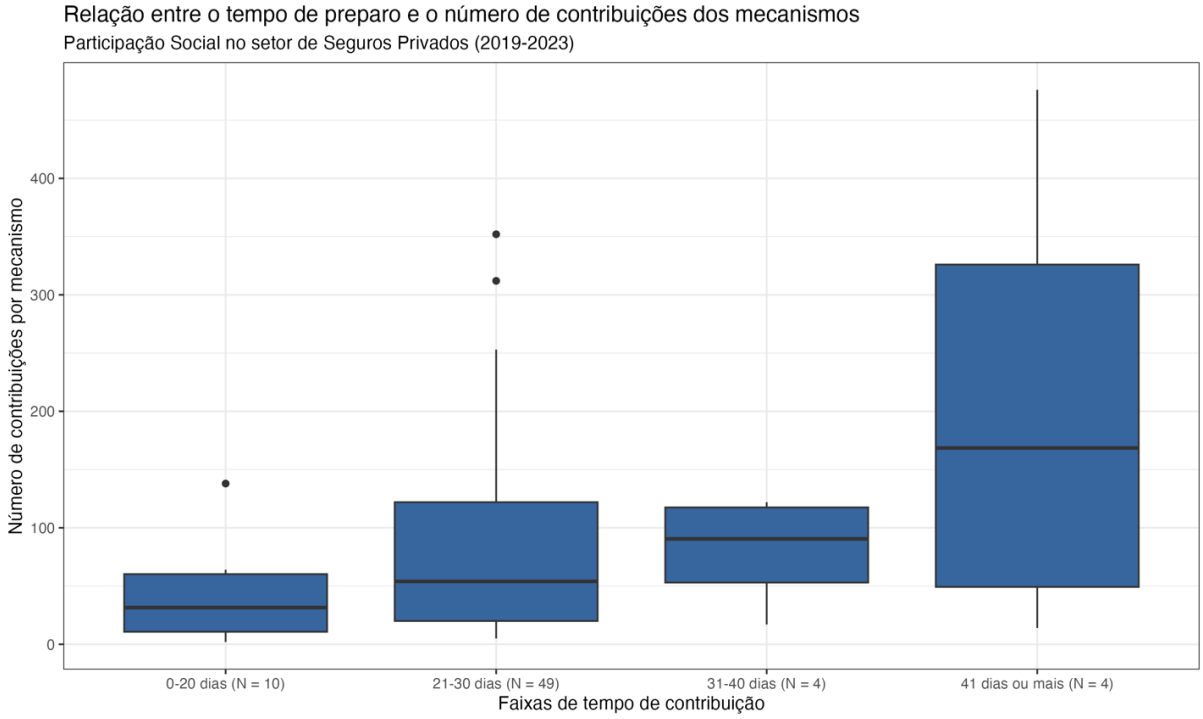
O primeiro aspecto analisado refere-se à quantidade e intensidade de participação nos mecanismos. Observou-se que os números oscilaram consideravelmente ao longo do tempo, com pico em 2021, tanto no número de comparecimentos quanto no volume de comentários enviados à Susep. Esse pico coincide com o maior número de consultas públicas realizadas naquele ano e reflete um momento de maior dinamismo regulatório. A partir de 2022, no entanto, a trajetória é descendente, culminando em uma queda drástica em 2023, o que parece estar relacionado à mudança na gestão da Susep e à finalização de projetos normativos iniciados em ciclos anteriores.

A intensidade da participação, medida pela média de participantes e de comentários por mecanismo, também revela um padrão de queda contínua ao longo do período analisado. Em 2019, os mecanismos apresentaram as maiores médias de engajamento, indicando que, naquele momento, havia maior mobilização dos atores regulados. O decréscimo progressivo nos anos seguintes sugere que a participação social vem perdendo vigor, possivelmente em razão de fatores como restrições temáticas, prazos curtos e limitações procedimentais.

A estrutura dos formulários utilizados pela Susep — por meio de quadros padronizados para envio de contribuições — facilitou a organização das manifestações e favoreceu a análise técnica. No entanto, essa padronização limitou o espaço para comentários mais amplos ou conceituais, inibindo o debate sobre fundamentos normativos e alternativas de política regulatória. Esse desenho procedimental reforça o caráter tecnocrático da participação, muitas vezes centrado em aspectos formais ou operacionais da minuta, em detrimento de discussões mais substantivas.

Além disso, a pesquisa identificou uma relação positiva entre o tempo disponível para contribuições e o volume de participação: mecanismos com prazos mais longos atraíram maior número de comentários. Essa relação é evidenciada na Figura 4, a seguir.

Gráfico 4 – Relação entre o tempo e o número de contribuições recebidas



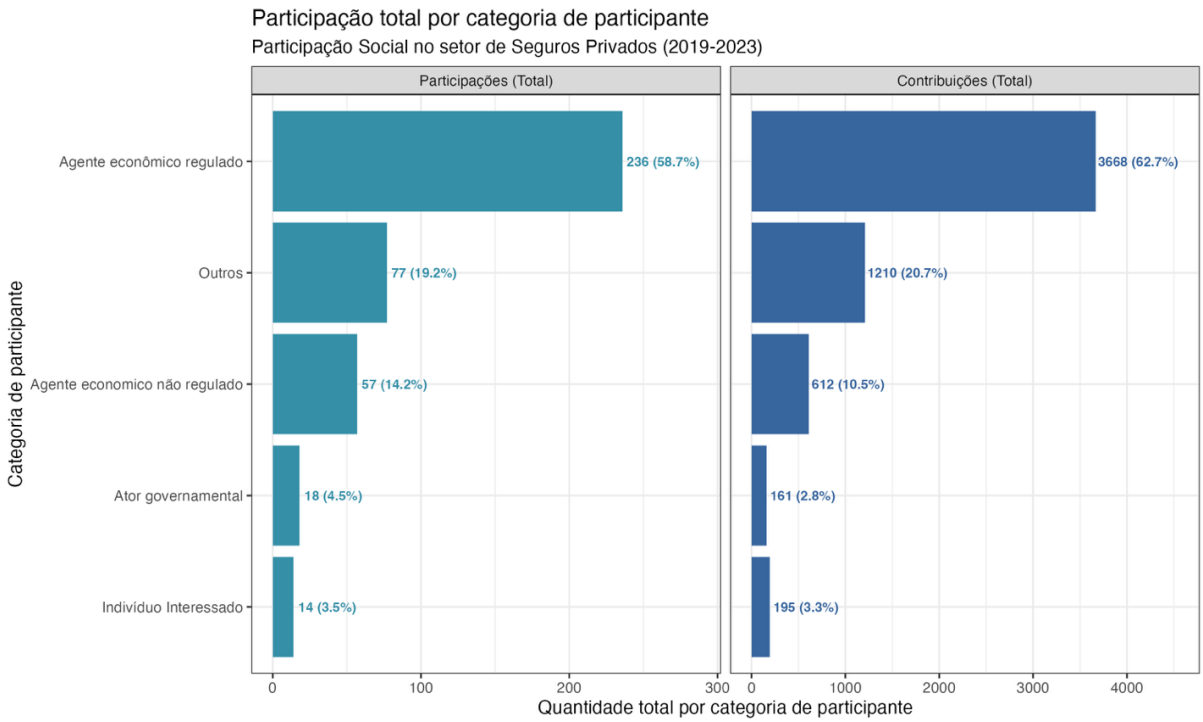
Fonte: Elaboração Própria

A despeito da existência dessa relação, a prática mais comum concentrou os prazos entre 30 e 40 dias (vide Figura 3), respeitando o mínimo regulatório da Susep, mas ficando aquém de outras normas como a Lei Geral das Agências Reguladoras, que sugerem períodos mais extensos para garantir efetiva participação, especialmente em temas complexos.

2.3.2. Quem participa das consultas públicas do setor de seguros privados

Quanto ao perfil dos participantes, a pesquisa demonstrou uma ampla dominância dos agentes econômicos regulados — notadamente intermediários, seguradoras e entidades representativas do setor. Esses grupos não apenas compareceram com mais frequência aos mecanismos, mas também foram os principais responsáveis pelo envio de comentários. A Figura 5 mostra essas tendências.

Gráfico 5 – Participação total por categoria de participante



Fonte: Elaboração Própria

Os intermediários (como corretores de seguros) lideraram em número de comparecimentos, mas figuraram apenas na terceira posição em número de comentários enviados. As seguradoras mantiveram presença relevante, ocupando a segunda colocação em ambos os quesitos. Já as entidades representativas transversais, especialmente a CNseg, destacaram-se como participantes estratégicos: foram o terceiro grupo mais presente nos mecanismos e o primeiro em volume de comentários enviados.

De modo geral, as entidades representativas tiveram papel fundamental nos processos participativos analisados, respondendo por cerca de 39% dos comparecimentos e mais de 50% dos comentários recebidos pela Susep. Esse dado sugere que tais entidades não apenas representam interesses organizados de forma agregada, mas também desempenham papel técnico relevante, contribuindo com manifestações estruturadas e detalhadas.

Outros atores — como consultorias especializadas, escritórios de advocacia e organizações da sociedade civil — também participaram dos mecanismos, embora em menor

proporção. A diversidade de perfis, no entanto, ainda é limitada, com predomínio de agentes com expertise setorial e interesses diretamente regulados pela autarquia.

2.3.3. Impacto das contribuições recebidas pelos reguladores na decisão final

A terceira dimensão da análise centrou-se no impacto efetivo das contribuições recebidas nos processos decisórios. A pesquisa constatou uma taxa média de aceitação de 31,2% das manifestações recebidas, enquanto 60,2% foram rejeitadas. Os casos de ausência de resposta (N/D), respostas não aplicáveis (N/A) ou respostas pouco claras (N/₵) foram residualíssimos, o que reforça o esforço da Susep em dar retorno estruturado às contribuições recebidas.

A taxa de aceitação variou significativamente conforme o tema da consulta. O tema "Administração e Planejamento" apresentou o maior índice de acolhimento (57%), seguido por "Pessoas, Previdência e Capitalização" (44%). Na outra ponta, os temas com menor aceitação foram "Intermediários" (15,3%) e "Seguros Gerais" (25,1%), indicando possível resistência do regulador a alterar propostas normativas nesses campos.

Ao segmentar os dados por tipo de participante, verificou-se que não houve grandes diferenças entre agentes regulados e não regulados quanto à taxa de aceitação de comentários, embora os regulados tenham obtido desempenho ligeiramente superior. No entanto, uma análise mais detalhada revela heterogeneidade interna entre os regulados. Representantes da categoria "Vida e Previdência" obtiveram a maior taxa de aceitação de comentários (52,2%), enquanto os intermediários tiveram a menor taxa de aceitação (14,7%). Já as entidades representativas apresentaram resultados superiores à média geral, com 39,5% de comentários aceitos, contra 28,1% dos demais agentes.

Esse padrão revela que o impacto da participação não é uniforme e parece estar relacionado tanto à natureza do ator participante quanto à qualidade e à densidade técnica das manifestações. O desempenho elevado das entidades representativas pode estar associado à sua capacidade institucional de elaborar contribuições mais robustas, alinhadas ao vocabulário técnico e às expectativas formais da Susep.

2.4. Implicações dos resultados da pesquisa para a qualidade da participação social no setor de seguros

Os achados desta etapa indicam que, embora a consulta pública esteja institucionalizada como principal mecanismo participativo no setor de seguros, há desafios relevantes de desenho procedimental, diversidade de participantes e efetividade das manifestações. O modelo atual privilegia a participação de agentes regulados com alta capacidade técnica, o que reforça assimetrias de poder informacional e tende a limitar o pluralismo nos processos decisórios. Superar esse cenário exige maior integração da participação social a fases iniciais do processo regulatório, prazos mais generosos, ampliação do escopo temático e abertura institucional ao engajamento de atores mais diversos

3. Percepções do setor sobre a qualidade regulatória: resultados de uma survey com as seguradoras

A última etapa da pesquisa realizada no âmbito do projeto Regulação em Números teve como objetivo capturar as percepções dos agentes regulados — especificamente, das seguradoras — sobre a qualidade regulatória das normas produzidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e pela Superintendência de Seguros Privados (Susep). A análise foi conduzida a partir de um levantamento de opinião (survey) que explorou o ponto de vista das empresas reguladas sobre três dimensões centrais da qualidade regulatória: impacto das normas, participação social e transparência dos processos normativos. Os resultados dessa etapa da pesquisa foram consolidados no relatório intitulado "Survey: Qualidade regulatória dos processos normativos da SUSEP e do CNSP e seus impactos para o desenvolvimento do setor de seguros"[5].

3.1. A percepção do setor regulado sobre os impactos regulatórios e a valorização do uso de AIRs pelos agentes econômicos

Um dos eixos centrais da pesquisa buscou compreender como as seguradoras avaliam os impactos concretos das normas emitidas por CNSP e Susep. Os resultados foram contundentes: as empresas percebem que a regulação setorial possui um impacto "alto" ou "muito alto" em suas atividades. Esse impacto se manifesta de forma mais expressiva no plano operacional, com destaque para a geração de custos administrativos, entraves burocráticos e adaptações tecnológicas.

Ainda que os impactos diretos sejam os mais destacados, as seguradoras também identificaram efeitos relevantes no plano econômico geral, ou seja, consideram que as normas influenciam não apenas o funcionamento interno das empresas, mas também o dinamismo e a competitividade do setor como um todo. A percepção de impacto elevado se manteve

[5] *Survey: Qualidade regulatória dos processos normativos da Susep e do CNSP e seus impactos para o desenvolvimento do setor de seguros* (FGV Direito Rio, 2025). Disponível na página online do Projeto Regulação em Números, em: https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/publicacoes-0.

robusta ao longo dos três temas específicos analisados, com destaque para o Open Insurance, que foi percebido como o tema de maior impacto normativo sobre o setor.

Esse resultado é particularmente expressivo porque ilustra o grau de mobilização que normas inovadoras, como as relacionadas ao Open Insurance, provocam entre os agentes regulados. Além disso, revela a percepção dos agentes regulados de que, em setores altamente técnicos e sensíveis à inovação, o impacto regulatório precisa ser cuidadosamente mensurado e monitorado ao longo do tempo.

Nesse sentido, a pesquisa explorou a percepção das seguradoras sobre a importância do emprego pelos órgãos reguladores de instrumentos analíticos que subsidiem a tomada de decisão dos reguladores. Nesse ponto, um dos achados mais relevantes foi a valorização atribuída ao uso da análise de impacto regulatório (AIR) como ferramenta para embasar a elaboração de normas.

Mesmo sem experiência consolidada na aplicação efetiva da AIR no setor — o relatório anterior da pesquisa demonstrou que nenhuma AIR havia sido formalmente realizada por CNSP ou Susep entre 2021 e 2023 —, os regulados que responderam à survey reconheceram a sua importância potencial. Esse resultado parece evidenciar uma demanda latente por maior previsibilidade, fundamentação empírica e transparência na formulação de normas.

Novamente, o tema do Open Insurance destacou-se como aquele em que as seguradoras atribuíram maior importância à aplicação da AIR, reforçando mais uma vez a percepção de que o processo normativo, ao lidar com transformações estruturais, deve ser apoiado por diagnósticos robustos e avaliações de cenários e riscos.

Outro achado de grande relevo diz respeito às normas prudenciais. Apesar de o regulamento brasileiro de AIR prever uma exceção específica para esse tipo de norma, as seguradoras expressaram, de forma majoritária, que a importância do uso de estudos de impacto é alta nesse campo. Tal percepção sugere que, para as seguradoras que responderam à survey, não haveria justificativa técnica suficiente para dispensar automaticamente as normas prudenciais de uma avaliação estruturada de seus efeitos.

Esse resultado revela uma importante dissonância entre o desenho institucional atual e as expectativas do setor, o que reforça a urgência de revisão dos parâmetros legais e regulatórios que regem a obrigatoriedade (ou não) da AIR no setor de seguros.

3.2. A percepção das seguradoras sobre a participação social

A segunda dimensão analisada na survey diz respeito ao uso dos mecanismos de participação social, como consultas e audiências públicas, no processo de elaboração das normas. Aqui, os resultados mostraram nuances interessantes.

As seguradoras não indicaram como prioridade a participação em fases iniciais da produção normativa, em que ainda não há minuta de norma em discussão — o que diverge de parte relevante da literatura sobre regulação responsiva e participativa. Em contrapartida, atribuíram um grau elevado de importância à participação social como mecanismo para o aprimoramento das propostas normativas já formuladas.

Em outras palavras, as empresas parecem valorizar mais a possibilidade de contribuir tecnicamente com o texto de uma minuta concreta do que o debate preliminar sobre problemas regulatórios ou alternativas de política pública. Isso pode ser interpretado como um reflexo da natureza técnica e especializada do setor, no qual os agentes preferem atuar em um estágio mais maduro do processo decisório, quando os efeitos práticos de uma proposta normativa já podem ser avaliados com maior precisão.

Mais uma vez, o tema do Open Insurance concentrou as maiores médias de importância atribuída à participação social, o que parece indicar que, na percepção das seguradoras que responderam à survey, que processos de inovação regulatória também demandariam canais mais robustos de escuta e resposta às preocupações do mercado.

3.3. A percepção das seguradoras sobre transparência

A terceira e última dimensão do survey abordou a transparência dos procedimentos de melhoria regulatória (consultas técnicas, notas técnicas e estudos de impactos) adotados

pela Susep e pelo CNSP. As respostas apontaram para um nível de transparência percebido como “baixo” ou “moderado” por parte das seguradoras participantes.

Essa avaliação sugere que, mesmo com avanços em termos de estruturação dos processos de consulta e padronização dos relatórios de resposta — como evidenciado no segundo relatório da pesquisa —, ainda existem lacunas importantes na divulgação de informações sobre os processos normativos.

Quanto à transparência dos mecanismos de participação social utilizados para substanciar normas dos três eixos temáticos estudados, destaca-se que o tema do SRO foi aquele percebido pelos agentes regulados como o menos transparente. Para esse tema, mais da metade dos respondentes identificaram a transparência dos mecanismos de participação social do SRO como “baixa” ou “nenhuma transparência”.

3.4. Considerações finais sobre a Survey e as percepções das seguradoras respondentes sobre a qualidade regulatória do setor

Os achados desta terceira etapa da pesquisa fornecem uma contribuição empiricamente fundamentada sobre as expectativas do setor regulado em relação à qualidade dos processos normativos conduzidos por CNSP e Susep. Cabe destacar que as respostas obtidas não necessariamente refletem a totalidade das percepções do setor regulado acerca da qualidade da regulação setorial, uma vez que o número de respondentes foi substancialmente inferior ao número total de entidades seguradoras. No entanto, os resultados sugerem algumas tendências na percepção do setor regulado de grande relevância prática.

Ao destacar os impactos percebidos, a valorização de instrumentos como a AIR, e certas fragilidades nos processos de participação e no nível de transparência das informações públicas, o estudo ajuda a delimitar um conjunto claro de prioridades para o aprimoramento institucional do ciclo regulatório no setor de seguros.

Mais do que um diagnóstico, os dados evidenciaram um alinhamento entre a demanda dos agentes regulados que responderam à survey e as melhores práticas internacionais em

matéria de governança regulatória. Há uma clara valorização da análise técnica, da previsibilidade e do diálogo qualificado com a sociedade — elementos centrais para que o processo normativo seja compreendido como legítimo, eficaz e capaz de impulsionar o desenvolvimento sustentável do setor.

4. Recomendações para a melhoria regulatória no setor de seguros privados

As pesquisas apresentadas neste *policy paper* procuraram demonstrar como os órgãos reguladores do setor de seguros vêm utilizando as ferramentas de melhoria regulatória em seus processos de produção normativa. Nas seções anteriores, os achados de pesquisa apresentados evidenciaram pontos fortes e fracos dos processos regulatórios do setor, tanto quanto à previsão normativa dessas ferramentas, quanto à sua aplicação em processos normativos concretos. Nesta seção, apresentamos um conjunto de recomendações que visam fortalecer ainda mais as boas práticas regulatórias já adotadas e aprimorar aquelas ainda não incorporadas plenamente pelos órgãos reguladores do setor de seguros.

Para tanto, iniciamos as propostas deste *policy paper* com recomendações para o incremento da transparência dos processos regulatórios da Susep. Em seguida, serão apresentadas recomendações cujo objetivo é fortalecer a coordenação das ações de melhoria regulatória, garantindo uma integração efetiva das suas ferramentas ao ciclo regulatório do setor de seguros. Por fim, serão realizadas recomendações específicas para aprimoramento do uso de AIR e de mecanismos de participação nos processos regulatórios da Susep e do CNSP.

4.1. Recomendações para aprimorar a transparência dos processos regulatórios

Um dos pilares da política de melhoria regulatória é ampliar a transparência das decisões regulatórias. Para tanto, é fundamental que todas as informações essenciais de um processo de produção normativa atendam a requisitos mínimos de transparência.

Este *policy paper* e os demais relatórios nos quais ele se baseia[6] produziram análises acerca da transparência dos processos decisórios da Susep e do CNSP. Essas análises focaram

[6] São eles: (i) "Ferramentas de Avaliação de Impactos no Setor de Seguros: fundamentos teóricos, aplicação setorial e experiências internacionais" (FGV Direito Rio, 2025); (ii) "Mecanismos de Participação na Regulação de Seguros Privados (2019-2023): Um estudo empírico das práticas do CNSP e da Susep" (FGV Direito Rio,

em três dimensões: (i) a disponibilidade das informações relativas às decisões das agências; (ii) a completude das informações disponibilizadas; e (iii) a clareza das informações disponibilizadas. Na primeira dimensão, foi avaliada a disponibilidade dos documentos essenciais relacionados aos processos decisórios: relatórios de AIR, instrumentos de convocação de consultas, minutas de atos normativos, relatórios de análises de contribuição e decisões finais dos reguladores. As dimensões subsequentes procuraram avaliar se esses documentos oferecem as informações completas que deles se espera (por exemplo, nos relatórios de resposta, se oferecem respostas individualizadas aos comentários dos participantes) e se a informação oferecida é compreensível.

As pesquisas cujos resultados foram apresentados nas seções 1, 2 e 3 deste *policy paper* identificaram deficiências na transparência ativa das ferramentas de melhoria regulatória da Susep e do CNSP, com base nas quais elaboramos duas recomendações específicas para esses órgãos: (i) tornar os canais de disponibilização de informações mais "amigáveis" ao usuário; e (ii) robustecer as justificativas para uso e dispensa das ferramentas de melhoria regulatória.

4.1.1. Recomendação 1: Tornar os canais de disponibilização de informações mais "amigáveis" ao usuário

Atualmente, as informações essenciais sobre as ferramentas de melhoria regulatória estão dispersas em diferentes páginas do site da Susep, tornando seu acesso pouco amigável para os usuários. Sobre as consultas públicas, viu-se que ainda que a Susep normalmente disponibilize, em página específica[7], os documentos de convocação, minutas, exposições de motivos e outros documentos preparatórios à participação, frequentemente não se encontra qualquer documento ou informação referente às sugestões realizadas, suas análises ou sobre o resultado final do processo decisório (p.ex.: a edição de norma ou o encaminhamento a nova consulta pública). Uma das fontes utilizadas para localizar essas informações, de acesso

2025); (iii) "Survey: Qualidade regulatória dos processos normativos da Susep e do CNSP e seus impactos para o desenvolvimento do setor de seguros" (FGV Direito Rio, 2025).

[7] Ver: https://www.gov.br/susep/pt-br/documentos-e-publicacoes/normativos/consultas-e-audiencias-publicas/consultas-publicas-passadas.

não trivial para usuários menos experientes, é a busca pelo voto relator de diretor da Susep, que costuma sintetizar os principais resultados da consulta pública.

A leitura dos votos do Conselho Diretor da Susep e do CNSP também foi a principal forma de coleta das justificativas para a não realização de AIR. Para várias normas, no entanto, os votos não puderam ser localizados e foi necessário solicitar informações ao regulador e consultar processos administrativos eletrônicos[8]. Diferentemente das consultas públicas, não há uma página específica para AIRs. Ainda que se possa justificar a inexistência desta página pelo fato de que não foram produzidos estudos de AIR no período analisado, ela poderia ser utilizada para a publicação das notas de dispensa desse instrumento, de modo a permitir que os destinatários das normas e demais interessados possam compreender as razões da autarquia para a tomada de uma determinada medida e, eventualmente, oferecer contrapontos através das vias apropriadas.

Desse modo, seria importante que a Susep revisse a forma de disponibilização de informações e documentos, fornecendo vias de acesso mais simples aos principais documentos relacionados aos seus atos normativos. Um exemplo desse tipo de medida pode ser encontrado no site da Anvisa. Através do portal AnvisaLegis[9], essa agência disponibiliza mecanismos de pesquisa que funcionam tanto para as normas regulatórias em vigor, quanto para ferramentas de melhoria regulatória como mecanismos de participação social, AIRs e ARRs. Na página específica sobre participação social, quando se acessa uma consulta pública, é possível identificar todos os seus documentos essenciais, incluindo relatório de análise de contribuições e a decisão final da agência, além de justificativas para eventual dispensa de consulta pública. Além disso, nesta mesma página, constam informações sobre a AIR, incluindo justificativas para a sua não realização, além de histórico do ato normativo e links para acesso ao processo administrativo registrado no SEI.

[8] Sobre os desafios encontrados para a coleta de dados referente às dispensas de AIR, cf. o relatório "*Ferramentas de Avaliação de Impactos no Setor de Seguros: fundamentos teóricos, aplicação setorial e experiências internacionais*" (FGV Direito Rio, 2025).
[9] Disponível em: https://anvisalegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=apresentacao&cod_menu=9434&cod_modulo=310.

Não se trata aqui de sugerir que a Susep copie o sistema da Anvisa (ou de qualquer outra agência), mas sim de destacar o fato de que, ao disponibilizar informações e documentos sobre norma ou mecanismos de participação, por qualquer meio que seja, o faça de maneira que o interessado possa ter uma dimensão geral do processo em que a norma ou mecanismo se insere. Isso envolveria, dentre outras coisas, relacionar todos os documentos essenciais de um mesmo processo normativo em página única – incluindo análises de impacto, editais de participação social, relatórios de análise de contribuições, votos e o próprio resultado da deliberação, seja uma norma ou outro ato administrativo – ou, no mínimo, indicar de maneira específica a sua existência e a via adequada para acesso.

4.1.2. Recomendação 2: Robustecer as justificativas para uso e dispensa das ferramentas de melhoria regulatória

Para além da disponibilidade das informações, outras dimensões essenciais da transparência são a completude e a clareza dos dados apresentados. Como visto, a Susep costuma oferecer nas consultas públicas respostas individualizas às contribuições que recebe. Os participantes ficam, no geral, satisfeitos com a forma como ela justifica essas respostas, ainda que não necessariamente concordem com os resultados. Em parte, isso pode ser explicado por uma experiência já acumulada da agência reguladora no processamento das consultas públicas. Além disso, viu-se que a arquitetura do sistema de coleta de contribuições da consulta pública, pelo fato de ser engessada, favorece o recebimento de contribuições pontuais e objetivas sobre dispositivos normativos, o que facilita, também, o trabalho de resposta da entidade reguladora.

No entanto, viu-se que as partes afetadas pela regulação não possuem o mesmo grau de satisfação em relação às justificativas para a não realização de AIR, conforme se pode aferir pelas entrevistas conduzidas e pela pesquisa de percepção cujos resultados foram apresentados na parte 3 deste *policy paper*. Como visto, apesar de dispersas e nem sempre de fácil acesso, as justificativas para dispensa de AIR costumam ser apresentadas e estão devidamente referenciadas pelas exceções previstas no art. 4º do Decreto nº 10.411/20. O que parece estar faltando, no entanto, é uma melhor demonstração de que certos atos

normativos se enquadram em determinadas hipóteses de dispensa, como, por exemplo, a dispensa por baixo impacto da norma.

Uma possível solução para aumentar o grau de robustez dessas manifestações consistiria em estabelecer modalidades simplificadas de AIR como regra, e não como exceção. A adoção de uma modalidade simplificada[10] visaria garantir que ao menos informações básicas sobre os objetivos, as partes diretamente afetadas pela regulação, os impactos esperados e as razões para a edição de um ato normativo pudessem constar de atos de dispensa de AIR. Isso obrigaria, por exemplo, a Susep a justificar melhor porque considera que determinada norma possui impacto potencialmente baixo.

4.2. Recomendações para coordenar e integrar o uso de ferramentas de melhoria regulatória no ciclo regulatório

Ao longo deste *policy paper*, procurou-se demonstrar que as ferramentas de melhoria regulatória não são e não devem ser aplicadas errática e aleatoriamente pelos reguladores. Elas estão inseridas em um ciclo regulatório, composto por uma série de fases que antecipam e sucedem o processo normativo propriamente dito. Deste modo, para o uso adequado das ferramentas de melhoria regulatória, é preciso que órgãos e entidades reguladoras tenham absoluta clareza de quando e como esses instrumentos devem ser utilizados. Para tanto, não é somente necessário compreender a fase em que cada ferramenta deve ser utilizada, mas também as relações de complementariedade que as ferramentas guardam entre si. Sem a devida coordenação e capacitação para uso dessas ferramentas, eles tenderão a se tornar inefetivas para os propósitos a que se destinam, os quais, como visto, estão relacionados ao incremento de previsibilidade, racionalidade, legitimidade e transparência das decisões regulatórias[11]. É sobre essa necessidade de gestão adequada do uso das ferramentas de melhoria regulatória que tratam as quatro próximas recomendações.

---

[10] Cf. o item 4.3.2., a seguir, no qual se recomenda a elaboração de AIRs simplificadas (Recomendação 8).
[11] Cf. apresentado na introdução deste policy paper. Para uma análise dos benefícios de ferramentas específicas, ver os relatórios "*Ferramentas de Avaliação de Impactos no Setor de Seguros: fundamentos teóricos, aplicação*

4.2.1. Recomendação 3: Definir um fluxo de trabalho para o monitoramento do uso de ferramentas de melhoria regulatória no ciclo regulatório

Assim como a ambiguidade e generalidade das hipóteses de dispensa tem desestimulado o uso da AIR, a ausência de um fluxo de trabalho estruturado para o monitoramento do ciclo regulatório resulta em um cenário em que mecanismos de participação só são adotados em estágio avançado do processo regulatório e no qual a ARR é apenas timidamente incorporada às práticas regulatórias da Susep e do CNSP.

A previsão regulamentar de um fluxo de trabalho para monitorar o ciclo regulatório e incorporar mecanismos de participação em outras fases, como na construção de planos regulatórios, por exemplo, além de incorporar ARRs de forma mais sistemática, é essencial para garantir que os atos normativos atendam aos objetivos pretendidos e minimizem custos desnecessários para os regulados e a sociedade. Tal fluxo deve contemplar etapas claras, desde a concepção inicial das normas até sua revisão, incluindo o acompanhamento contínuo de resultados. Isso permite não apenas a identificação de falhas ou lacunas nas regulamentações, mas também a geração de dados empíricos para embasar ajustes ou revogações normativas, promovendo uma regulação mais ágil e responsiva.

O objetivo é que mecanismos de participação social e ferramentas de avaliação de impacto se tornem um recurso rotineiro, ao invés de uma exceção ou obrigação pontual. Ao incorporar essas práticas ao ciclo regulatório de forma regular e contínua, os órgãos reguladores do setor de seguros privados estarão mais alinhados com os princípios de governança regulatória preconizados pela OCDE e outros organismos internacionais, reforçando sua credibilidade e legitimidade. Essa regularidade é também um fator crucial para o aprendizado institucional necessário à aplicação efetiva dessas ferramentas de melhoria regulatória. A adoção de um ciclo regulatório bem definido e que inclua etapas de participação – como na fase de planejamento, por exemplo – para a construção do plano regulatório, além de incluir as etapas de análise de impacto *ex ante* e *ex post*, contribuirá para

setorial e experiências internacionais" (FGV Direito Rio, 2025) e "*Mecanismos de Participação na Regulação de Seguros Privados (2019-2023): Um estudo empírico das práticas do CNSP e da Susep*" (FGV Direito Rio, 2025).

o desenvolvimento de uma cultura institucional voltada à participação, avaliação de impacto e à transparência, promovendo maior previsibilidade e confiança entre os agentes do setor regulado e demais stakeholders.

4.2.2. Recomendações 4 e 5: Estabelecer uma coordenação dedicada à implementação de ferramentas de melhoria regulatória e investimento em treinamento e capacitação de pessoal

Como aponta a literatura especializada (OCDE, 2008; OCDE, 2020b), a implementação de ferramentas de melhoria regulatória demanda o desenvolvimento de capacidades institucionais e formação de recursos humanos. As avaliações de impactos pressupõem um conjunto de competências específicas, que dependem de corpo técnico especializado e de estruturas de governança internas à agência apropriadas. Algumas das competências necessárias à condução de boas AIRs e ARRs, como aquelas relacionadas ao uso sistemático de evidências e de estudos quantitativos para embasar regulações, são notoriamente difíceis de implementar em departamentos públicos, mesmo em países desenvolvidos que se encontram em estágio avançado de implementação da reforma regulatória proposta pela OCDE (SEDLEY, 2016; NEWMAN et al., 2017).

Do mesmo modo, a gestão de mecanismos de participação também requer o desenvolvimento de capacidades institucionais adequadas para que consultas públicas não sejam apenas *pro forma* e que possam, de fato, contribuir para a legitimidade e qualidade das decisões regulatórias. Como visto, mecanismos de participação podem ser utilizados em diversas das etapas do ciclo regulatório, e não apenas para a discussão de minutas de atos normativos.

Por essas razões, propõe-se que seja criada uma coordenação específica, dentro da estrutura organizacional da Superintendência de Seguros Privados (Susep), dedicada exclusivamente à implementação de ferramentas de melhoria regulatória, com particular ênfase na capacitação de servidores e desenvolvimento de fluxos de trabalho para a integração de ferramentas de avaliação de impactos (AIR e ARR) e de mecanismos de participação ao ciclo regulatório do setor de seguros privados.

A criação de unidades especializadas em melhoria regulatória vem se consolidando entre órgãos e entidades reguladoras. Uma unidade dessa natureza pode, por exemplo, responsabilizar-se pela gestão dos processos de participação social. Não se trata de transferir a responsabilidade para analisar e responder às contribuições recebidas, que permaneceriam a cargo das áreas técnicas. Há, no entanto, diversas ações que poderiam ser desenvolvidas por esta coordenação, como a criação de sistemas mais amigáveis de disponibilização de informações[12], a produção de guias e normativos que consolidem boas práticas para uso de mecanismos de participação, desenvolvimento de ações de comunicação e de estratégias para promover maior engajamento das partes diretamente afetadas pela regulação, produção de relatórios com informações sobre perfil de participantes e impacto da participação, desenvolvimento de novas tecnologias, inclusive de ferramentas de inteligência artificial, para processamento de informações quando uma consulta pública recebe um número excessivo de contribuições, aperfeiçoamento permanente dos sistemas eletrônicos de participação, entre outros. Verifica-se, portanto, que há uma infinidade de ações que podem ser desenvolvidas por uma unidade administrativa especializada em melhoria regulatória para tornar os mecanismos de participação mais efetivos.

Além disso, essa mesma unidade administrativa poderia incumbir-se de promover apoio e monitoramento para a realização de AIRs e ARRs, visando incorporar efetivamente essas ferramentas no ciclo regulatório. Essa coordenação pode, por exemplo, se especializar na coleta e produção de dados essenciais para a realização de estudos de avaliação de impactos. Pode, ainda, receber treinamentos para desenvolvimento e aplicação de metodologias de avaliação de impacto, o que requer conhecimentos técnicos específicos. Além de se especializar na realização desses estudos, esta coordenação pode ficar responsável, também, por desenvolver recursos tecnológicos para auxiliar na avaliação de impactos, como ferramentas de inteligência artificial para auxiliar a mensuração de custos, por exemplo (CABUGUEIRA, 2020), ou avaliar a qualidade dos relatórios de impacto produzidos.

[12] Ver, nesse sentido, a recomendação apresentada no item 4.1.1. deste *policy paper* (Recomendação 1).

Sugere-se, também, que sejam desenvolvidos programas de capacitação com o objetivo de desenvolver as capacidades necessárias a esta atividade de coordenação. Esses programas exigirão investimentos específicos da agência em ações de treinamento, especialmente aquelas relacionadas à implementação de AIR e ARR. Iniciativas desse tipo se fazem absolutamente necessárias, uma vez que, como foi identificado na pesquisa, um dos principais desafios mapeados pela experiência internacional para implementação de ferramentas de melhoria regulatória é a disponibilidade de pessoal qualificado e recursos apropriados (OCDE, 2020b).

O objetivo dos treinamentos deve ser eminentemente prático: deve-se oferecer oficinas, nas quais os alunos/servidores sejam protagonistas, possam esclarecer suas dúvidas a partir de problemas concretos da regulação setorial, e assim aprimorar seus conhecimentos sobre como conduzir, na prática, as diferentes etapas de uma AIR ou ARR.

4.2.3. Recomendação 6: Estabelecer mecanismos internos de revisão e controle de qualidade das ferramentas de avaliação e impactos e dos mecanismos de participação

Uma das funções a ser exercida pela coordenação criada para implementar ferramentas de melhora regulatória deve ser a de garantir a implementação do monitoramento do fluxo do ciclo regulatório, o qual deverá incluir mecanismos internos de revisão e controle de qualidade de consultas públicas, AIRs e ARRs, incluindo os materiais institucionais de apoio para auxiliar as áreas técnicas/finalísticas no uso dessas ferramentas.

Mecanismos de revisão da qualidade podem ser úteis, por exemplo, para garantir a transparência na condução de mecanismos de participação e processos de ARR e AIR, garantindo que não somente as informações estejam devidamente disponibilizadas ao público, mas também que as fundamentações oferecidas pelos reguladores nas respostas às contribuições, nos atos de dispensa de AIR, e na tomada de decisão final embasada por essas ferramentas sejam satisfatórias.

Esses mecanismos de revisão interna podem desempenhar um papel crucial na validação das análises realizadas, corrigindo eventuais falhas metodológicas, assegurando a consistência das informações apresentadas e promovendo um alto padrão de qualidade. Sem

esses mecanismos, há um risco maior de que ferramentas de melhoria regulatória, especialmente AIR e ARR, sejam tratadas como meras formalidades burocráticas, comprometendo sua capacidade de fornecer subsídios relevantes para a tomada de decisão regulatória.

Além disso, a produção de materiais de apoio, como manuais, guias práticos e estudos de caso, contribui para capacitar as equipes envolvidas e disseminar boas práticas no uso dessas ferramentas. Esses materiais ajudam a reduzir incertezas sobre como elaborar e aplicar as análises, trazendo exemplos concretos do setor de seguros privados e corrigindo falhas específicas identificadas pelos órgãos de revisão em casos anteriores. Com isso, promove-se uma maior adesão às diretrizes estabelecidas e facilita-se a integração da AIR e da ARR ao ciclo regulatório.

A existência de mecanismos de revisão também fortalece a transparência e a *accountability* dos órgãos reguladores, pois permite que as análises sejam submetidas a escrutínio interno antes de serem divulgadas ao público. Como vismos, AIRs e ARRs devem ser regularmente submetidas a consulta pública. Isso contribui para a confiança dos regulados e da sociedade no processo regulatório, ao assegurar que as decisões normativas são fundamentadas em evidências claras e em uma avaliação criteriosa dos impactos regulatórios. Por fim, o estabelecimento de mecanismos de revisão e controle de qualidade, aliados à produção de materiais de apoio, cria uma base sólida para a institucionalização dessas práticas. Isso reforça o compromisso do CNSP e da Susep com uma regulação mais eficiente, baseada em evidências, e alinhada às melhores práticas internacionais, fortalecendo o papel desses órgãos para o desenvolvimento do setor de seguros privados.

4.3. Recomendações específicas sobre uso das ferramentas de melhoria regulatória

As recomendações apresentadas nas subseções anteriores aplicam-se transversalmente a todas as ferramentas de melhoria regulatória. Por exemplo, a recomendação para aprimorar a transparência ativa da Susep, ou para criar unidade administrativa especializada em melhoria regulatória visam tornar mais efetivos tanto os

mecanismos de participação quanto as ferramentas de avaliação de impacto. Nesta subseção, serão apresentadas recomendações específicas para cada uma dessas duas ferramentas de melhoria regulatória.

4.3.1. Recomendação 7: Definir os critérios objetivos para a realização e a dispensa de AIR

Como visto, a pesquisa sobre uso de AIR no setor de seguros privados constatou que, entre outubro de 2021 a dezembro de 2023, um total de 90 ator normativos (resoluções do CNSP e circulares da Susep) foram aprovados, mas nenhum deles foi antecedido de estudo de impactos regulatórios (AIR). Dentre esses atos, 73 (81%) foram objeto de dispensa de AIR, nos termos do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020, ao passo que os demais foram considerados casos de inaplicabilidade, regra de transição, ou não dispunham de informações ou justificativa no site dos órgãos.

Sendo assim, diante da constatação de que, no período analisado pela pesquisa, nenhuma AIR havia sido realizada para substanciar as resoluções do CNSP e circulares da Susep, a primeira proposta para a implementação efetiva da AIR por esses órgãos é o estabelecimento de critérios mais objetivos para o uso de AIR e a aplicação das hipóteses de dispensa do art. 4º. Atualmente, o uso de hipóteses de dispensa excessivamente vagas vem permitindo que, na prática, os órgãos não utilizem a AIR para substanciar sua produção normativa em nenhum caso.

Por exemplo, a hipótese de dispensa utilizada com mais frequência foi a do art. 4º, III do Regulamento da AIR: “ato normativo considerado de baixo impacto”. No entanto não há uma definição clara de como o impacto das normas é estimado pelos órgãos reguladores, nem um critério para o que seria “baixo impacto”.

Identificou-se também um uso frequente da hipótese de dispensa do art. 4º, II do Regulamento da AIR: “ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias”. Em alguns casos, no entanto, observou-se que a ‘norma hierarquicamente superior’ que embasou uma dispensa de AIR pela Susep foi uma resolução

prévia do CNSP. Dadas as sinergias institucionais entre esses dois órgãos, e dado o fato de que o próprio CNSP também está sujeito à obrigação de realizar AIR, considera-se este um uso inadequado da hipótese de dispensa prevista no art. 4º, II do Regulamento da AIR, o qual relaciona- se mais diretamente às situações em que o conteúdo de regulamentos administrativos (normas secundárias) é determinado por leis em sentido estrito (normas primárias).

Por fim, outra hipótese utilizada com grande frequência foi a dispensa para "ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar (art. 4º , V, 'a')". Entretanto, mesmo nesses casos provavelmente não deveria haver uma dispensa automática e generalizada do uso da AIR, dada a importância das normas prudenciais para a regulação do setor de seguros privados e o fato de que a survey que acompanhou esta pesquisa mostrou que as seguradoras reguladas consideram muito importante a realização de AIR nesses casos (a média das respostas obtidas para a importância de realizar estudos de impactos para aprovar normas prudenciais indicou uma importância maior, inclusive, do que à realização de AIR em geral, considerando-se a regulação do setor de seguros privados como um todo).

O uso das demais hipóteses de dispensa previstas pelo Regulamento da AIR enfrenta problemas semelhantes, relacionados à ambiguidade das hipóteses que caracterizam a dispensa e à possibilidade de um uso excessivamente amplo dessas justificativas. Com efeito, como observado, nenhuma das 90 normas aprovadas foi antecedida de AIR, ainda que 34 dessas normas tenha passado por consultas públicas, por exemplo. A AIR não deve ser entendida como ferramenta obrigatória em todos os casos, pode haver bons motivos para se dispensar seu uso quando este não contribuiria para a melhoria do resultado regulatório alcançado, no entanto, ao menos em parte dos casos será adequado utilizá-la e, para tanto, é essencial que os critérios para o uso e para a dispensa de AIR sejam mais bem definidos pelos órgãos reguladores do setor de seguros privados.

4.3.2. Recomendação 8: Estabelecimento de uma modalidade simplificada de AIR para auxiliar a realização de ARR em casos de dispensa

Um elemento importante que pode contribuir para o uso da AIR e da ARR pelos reguladores do setor de seguros privados é a criação de uma modalidade mais simples de AIR, que não exija o cumprimento rigoroso de todos os passos de uma AIR completa. A adoção de uma modalidade simplificada visa garantir que ao menos informações básicas sobre os objetivos, os impactos esperados e as razões para a edição de um ato normativo sejam registradas de forma padronizada e objetiva. Esse registro pode servir como insumo essencial para a realização de ARRs posteriores, garantindo que, mesmo na ausência de uma análise completa, haja dados iniciais que subsidiem a avaliação da efetividade e da adequação das normas implementadas.

Além disso, a adoção de uma AIR simplificada pode reduzir os custos e o tempo associados ao processo regulatório sem comprometer a transparência e a *accountability*. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) identificou, em seu *Regulatory Policy Outlook* de 2021, uma tendência crescente entre seus países membros de dispensar o uso de AIR em casos de emergência, fenômeno amplificado pela pandemia de COVID-19. A OCDE, no entanto, avaliou essa tendência como um motivo para preocupação, apontando um conflito inerente ao uso de dispensa nessas situações: embora as dispensas possam agilizar o processo regulatório, reduzindo custos e evitando atrasos, esse benefício ocorre às custas de potencialmente comprometer a eficácia das próprias regulamentações. Isso porque a ausência de estudos de impacto pode dificultar a capacidade dos órgãos reguladores de atender ao interesse público por meio da regulação. Uma forma de contornar esse problema, conferindo maior flexibilidade à aplicação das AIRs, especialmente em verdadeiras emergências, é justamente permitir usos simplificados, mais céleres e menos custosos, da AIR.

Ao garantir que as hipóteses de dispensa não resultem em uma ausência total de análise, esse modelo também contribui para a construção de uma cultura de avaliação e monitoramento, a qual busca incorporar o uso de ferramentas de análise no cotidiano das atividades regulatórias, mesmo em situações em que a aplicação da modalidade completa de AIR, mais onerosa e, por vezes, morosa, não seria necessária ou desejável.

4.3.3. Recomendação 9: Prever, nos normativos da Susep, mecanismos de participação para todos os estágios iniciais do ciclo regulatório

No processo de construção das políticas regulatórias, vive-se um paradoxo: a participação social se faz mais presente quando ela é menos efetiva. Como visto, as consultas e audiências públicas realizadas pela Susep ocorrem em estágio avançado do processo regulatório, quando a minuta de norma já foi redigida. Nesta fase, o órgão ou entidade reguladora já gastou muito tempo para formular uma proposta normativa e raramente está disposto a reformulá-la completamente. Deste modo, mudanças nesta fase tenderão a ser incrementais.

Como visto, o normativo que disciplina os processos normativos da Susep prevêem apenas o uso obrigatório de consulta pública ou audiência pública após a redação da norma. Não há previsão de que mecanismos de participação dessa natureza sejam utilizados em outros momentos, como o da construção do plano regulatório, por exemplo.

Para alguns processos regulatórios específicos, viu-se que a Susep constitui, antes do processo de redação da norma, grupos de trabalhos, que são uma iniciativa muito importante para a discussão de problemas regulatórios amplos. Essas iniciativas são louváveis e meritórias, mas deve-se tomar alguns cuidados. Por um lado, mecanismos de participação adotados na fase de formação da agenda tendem a ser mais flexíveis e menos engessados, proporcionando, para os envolvidos, oportunidades para uma participação social mais efetiva. Por outro lado, corre-se o risco de que mecanismos de participação menos procedimentalizados beneficiem apenas grupos de interesse mais mobilizados e articulados, alijando do processo regulatório outros grupos sociais que, embora afetados pela regulação, revelem-se incapazes de transitar por ambientes informais e pouco transparentes.

Um mecanismo semelhante ao da consulta pública, que normalmente vem sendo utilizado por órgãos e entidades reguladoras para discutir agendas regulatórias ou problemas regulatórios amplos, é a tomada de subsídios. Sua estrutura é semelhante à da consulta pública, já que se trata de mecanismo de participação aberto ao público em geral, o qual pode enviar suas contribuições via sistema eletrônico de participação. A diferença é que as

contribuições enviadas por meio de tomada de subsídios não são direcionadas a dispositivos normativos específicos, ainda que possam, de alguma forma, ser direcionadas a perguntas previamente elaboradas pelos reguladores. Tomadas de subsídios e instrumentos afins podem e devem também ser utilizados durante as fases de elaboração de AIRs e ARRs. Neste caso, as ferramentas de melhoria regulatória terminam por ser aplicadas de forma integrada, uma prática reiteradamente recomendada pela OCDE, que deveria também ser adotada pela Susep.

A instituição de novas formas de participação para as diferentes fases do processo regulatório provavelmente demandará ajustes no sistema eletrônico de participação da Susep que, como visto, possui uma arquitetura engessada. Na forma como os formulários eletrônicos estão hoje estruturados, as contribuições devem ser feitas especificamente sobre cada dispositivo da minuta normativa elaborada pela Susep. Esse sistema é inadequado para a discussão de problemas regulatórios amplos, que para ser efetiva necessita que os participantes possam enviar contribuições e informações, como bases de dados, por exemplo, em diferentes formatos.

4.3.4. Recomendação 10: Promover ações de engajamento das partes diretamente afetadas

A participação de grupos de interesse em processos regulatórios é, em geral, baixa e concentrada em certas categorias de regulados e de suas entidades representativas. A intensidade da participação pode ser analisada tanto pelo número de participantes quanto pelo número de contribuições em cada consulta pública. No ano em que a Susep mais realizou mecanismos e participação em período recente - em 2019 - compareceram em média 9,2 participantes a cada consulta pública.

A pesquisa sobre participação social apresentada na seção 2 deste relatório desenvolveu análises que correlacionam a intensidade da participação, em termos de número de contribuintes e de manifestações apresentadas, com fatores como tempo, saliência do tema, perfil da entidade representada etc. Um achado interessante foi a relação positiva entre o tempo de contribuição oferecido e o número de contribuições recebidas. Em regra, quanto maior o tempo para que os participantes enviem contribuições, mais

contribuições são realizadas. Ainda que se possa questionar a influência do tempo na intensidade da participação, podendo-se admitir que o regulador concede justamente mais tempo para temas mais salientes e polêmicos, que em qualquer circunstância promoveriam maior engajamento, prejuízo não há para que a Susep conceda prazos mais generosos para recebimento de contribuições.

Uma outra iniciativa interessante é a da realização de duas rodadas para a participação. Como visto, elas estão relacionadas ao reconhecimento pela Susep de alterações substanciais significativas ao longo do processo de produção normativa. Essas alterações, que podem decorrer das próprias contribuições recebidas ou de fatores externos, ao reformarem significativamente conteúdo original da deliberação, tornaram atrativa a perspectiva de reabertura da discussão com a sociedade civil. Recomenda-se que a Susep intensifique ainda mais esta prática, já que a realização de mais de uma rodada de consulta pública tem o potencial de ampliar o caráter deliberativo da participação social nesta fase (COGLIANESE et al., 2009).

Quanto ao perfil da participação, verifica-se ampla dominância dos agentes econômicos regulados, sendo eles os agentes que mais participam e mais oferecem comentários. Outros agentes diversos, como consultorias e, sobretudo, escritórios e entidades ligadas à advocacia, são também participantes recorrentes, sendo que a participação de cidadãos e consumidores nos processos regulatórios da Susep é notoriamente baixa. Há diversos fatores que podem explicar a falta de diversidade na participação. Certos grupos não participam porque não percebem que determinada proposta de norma regulatória lhes afeta. Este problema, que para Cynthia Farina e coautores (Farina et. al., 2012) seria de caráter motivacional, poderia ser mitigado com uma maior pró-atividade da Susep em definir estratégias de comunicação com grupos afetados pela regulação e, a partir disso, promover ações de engajamento, estimulando-os a participar.

Essas ações de divulgação devem também estar integradas com um esforço da agência por promover linguagem simples em suas comunicações. Mesmo cientes de que as normas possam lhes afetar diretamente, cidadãos podem, ainda assim, não compreender textos altamente técnicos e especializados. Esse obstáculo poderia ser mitigado com um

esforço da Susep para traduzir textos de alta complexidade, que utilizam jargões jurídico, econômico, científico e técnico, em linguagem mais acessível. Sugere-se que essas ações de comunicação visando promover maior engajamento, sejam promovidas de forma integrada entre departamento de comunicação e a coordenação de melhoria regulatória da entidade.

5. Conclusão

Este *policy paper* reuniu e sistematizou os principais achados de três pesquisas empíricas realizadas ao longo de 2024 pelo projeto Regulação em Números, com foco na aplicação de ferramentas de melhoria regulatória ao setor de seguros privados. Ao analisar a utilização das Análises de Impacto Regulatório (AIR) e dos mecanismos de participação social, buscando também as percepções dos próprios agentes regulados acerca desses instrumentos, o estudo buscou traçar um panorama abrangente dos avanços, desafios e oportunidades de aprimoramento regulatório no setor.

Os dados revelam um cenário ainda incipiente de institucionalização das ferramentas de AIR e ARR nos processos decisórios da Susep e do CNSP. Apesar das exigências legais e normativas vigentes, a prática regulatória tem sido marcada por uma frequente dispensa da aplicação de AIR, por vezes com justificativas genéricas e pouco transparentes. Observou-se também um uso ainda limitado dos mecanismos de participação social, concentrado em etapas finais do processo normativo, com baixa diversidade de participantes e impacto desigual das contribuições recebidas.

Por outro lado, os resultados da pesquisa evidenciam que há um reconhecimento crescente, por parte dos agentes regulados, da importância dessas ferramentas para a qualidade das decisões regulatórias. O valor atribuído pelas seguradoras à AIR, mesmo na ausência de uma experiência consolidada de sua aplicação, indica uma demanda latente por maior previsibilidade, fundamentação empírica e transparência na elaboração das normas. Da mesma forma, os achados sobre participação social revelam que, embora os mecanismos estejam formalmente instituídos, sua efetividade depende de mudanças procedimentais e de uma maior abertura institucional ao engajamento social.

A quarta parte deste documento apresentou dez recomendações concretas voltadas à superação desses desafios, organizadas em três frentes principais: (i) aprimoramento da transparência regulatória; (ii) fortalecimento institucional e coordenação no uso das ferramentas; e (iii) aperfeiçoamento técnico e metodológico da aplicação de AIR e dos mecanismos participativos. As recomendações buscam alinhar as práticas regulatórias do

setor de seguros às diretrizes das melhores práticas internacionais, promovendo maior integração das ferramentas ao ciclo regulatório, desenvolvimento de capacidades internas, uso de dados e evidências, e mecanismos robustos de controle de qualidade.

O diagnóstico traçado e as propostas formuladas neste *policy paper* indicam que o setor de seguros brasileiro possui elevado potencial de avanço em sua governança regulatória. O fortalecimento da transparência, da participação e da análise técnica das decisões normativas é essencial não apenas para a legitimidade dos reguladores, mas também para a eficiência, previsibilidade e sustentabilidade do próprio setor regulado. Espera-se que as recomendações aqui apresentadas contribuam para fomentar esse processo de aprimoramento institucional, tornando o ambiente regulatório mais responsivo, inclusivo e orientado por evidências.

Referências

BALLANTINE, B.; DEVONALD, B. Modern regulatory impact analysis: the experience of the European Union. **Regulatory Toxicology and Pharmacology**, vol. 44, n.1, p. 57-68, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Global indicators of regulatory governance: worldwide practices of regulatory impact assessments**. Washington, D.C.: World Bank Group, 2017.

BLACK, Julia. Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. **Regulation & Governance**, v. 2, n. 2, p. 137–164, 2008.

BRASIL. Casa Civil. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório - AIR.** Brasília: Governo Federal, 2008. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/@@download/file/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09.pdf.

CABUGUEIRA, M. Data and artificial intelligence for better and intelligent regulation. **ULP Law Review-Revista de Direito da ULP**, vo. 14, n. 1, 2020.

CINTRA DE OLIVEIRA, Luiz Figueiredo. **Planejamento Regulatório: as agendas regulatórias e o planejamento da atividade normativa das agências**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

COGLIANESE, Cary. Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and Future. **Duke Law Journal**, v. 55, n. 5, p. 943–968, 2006.

COGLIANESE, C.; KILMARTIN, H.; MENDELSON, E. Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process. **Faculty Scholarship at Penn Law**, 2009.

COGLIANESE, C. **The Challenge of Regulatory Excellence**. Rochester, NYSSRN, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=3639512>.

COPELAND, C. W. The Unified Agenda: Implications for Rulemaking Transparency and Participation. **Congressional Research Service**, 2009. Disponível em: https://sgp.fas.org/crs/secrecy/R40713.pdf.

FARINA, Cynthia R.; NEWHART, Merry; HEIDT, Joiah. Rulemaking vs. Democracy: Judging and Nudging Public Participation that Counts. **Michigan Journal of Environmental and Administrative Law**, Vol. 2, Issue 1, p. 123-172, 2012.

FGV Direito Rio. Regulação em Números. **Análise dos 3 anos da Regulamentação da AIR no Brasil**, 2024. Disponível em: https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/sites/regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/files/relatorios/analise_dos_tres_anos_de_regulamentacao_da_air_no_brasil_1.pdf.

FGV Direito Rio. Regulação em Números. **Ferramentas de Avaliação de Impactos no Setor de Seguros: fundamentos teóricos, aplicação setorial e experiências internacionais**, 2025. Disponível na página online do Projeto Regulação em Números, em: https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/publicacoes-0.

FGV Direito Rio. Regulação em Números. **Mecanismos de Participação na Regulação de Seguros Privados (2019-2023): Um estudo empírico das práticas do CNSP e da Susep,** 2025. Disponível na página online do Projeto Regulação em Números, em: https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/publicacoes-0.

FGV Direito Rio. Regulação em Números. **Survey: Qualidade regulatória dos processos normativos da SUSEP e do CNSP e seus impactos para o desenvolvimento do setor de seguros**, 2025. Disponível na página online do Projeto Regulação em Números, em: https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/publicacoes-0.

FURLONG, S. R. Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 3, p. 353–370, 2004.

GELLHORN, E. Public Participation in Administrative Proceedings. **Yale Law Journal**, 1 jan. 1972.

HAHN, R. W.; BURNETT, J. K.; CHAN, Y. H. I.; MADER, E. Assessing Regulatory Impact Analyses: The Failure of Agencies to Comply with Executive Order 12,866. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, 23(3), 859-885, 2000.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation. **Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 10, n. 2, p. 201–246, 1994.

LODGE, M.; WEGRICH, K. **Managing regulation**: regulatory analysis, politics and policy. Macmillan International Higher Education Red Globe Press, Londres, 2012.

MICHENER; G.; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, vol. 18, p. 233-242, 2013.

NEWMAN, J., CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Policy capacity and evidence-based policy in the public service. **Public Management Review**, 19(2), 157–174, 2017. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1148191>

NOU, J.; STIGLITZ, E. Strategic Rulemaking Disclosure. **Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics**, 748, p. 1-58, 2016. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics. Acesso em: 21 jan. 2022.

OCDE. **The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis Report**. OECD Publishing: Paris, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264189751-en>.

OCDE. **Regulatory Reform: Efficient Markets, Effective Government**. Paris: OECD Publishing, 2008a. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42203181.pdf>.

OCDE. **Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers**. Paris: OCDE Publishing, 2008b. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>.

OCDE. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.** Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

OCDE. **A closer look at proportionality and threshold tests for RIA.** Paris: OCDE Publishing, 2020a. <https://doi.org/10.1787/d81c15d7-en>

OCDE. **Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences.** OCDE Publishing, 2020b. <https://doi.org/10.1787/86331250-en>.

OCDE. **How do laws and regulations affect competitiveness: The role for regulatory impact assessment**. Paris: OECD Publishing, 2021a. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/how-do-laws-and-regulations-affect-competitiveness_7c11f5d5-en>.

OECD. **Regulatory Reform in Brazil**. Paris: OCDE Publishing, 2021b. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/d81c15d7-en>.

OCDE. **Regulatory Policy Outlook 2021**. Paris: OECD Publishing, 2021c. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/30401951.pdf>.

PORTO, A. J. M.; GAROUPA, N.; GUERRA, S. Análise De Impacto Regulatório: Dimensões Econômicas De Sua Aplicação. **Economic Analysis of Law Review**, v. 10, n. 2, p. 173–190, 31 ago. 2019.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. **Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)**. Rio de Janeiro: FGV Direito-Rio, 2020a. Disponível em: https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/sites/regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/files/relatorios/relatorio_-_mecanismos_de_participacao_da_anac_versao_final.pdf. Acesso em: 26 dez. 2022;

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. **Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)**. Rio de Janeiro: FGV Direito-Rio, 2020b. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/30293. Acesso em: 25 nov. 2022.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Rio de Janeiro: FGV Direito-Rio, 2020c. Disponível em: https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/sites/regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/files/relatorios/relatorio_mecanismos_-_antaq_vf.pdf. Acesso em: 26 dez. 2022.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. **Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).** Rio de Janeiro: FGV Direito-Rio, 2020d. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/30291. Acesso em: 25 nov. 2022.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. **Mecanismos de participação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)**. Rio de Janeiro: FGV Direito-Rio, 2020e. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/30292. Acesso em: 25 nov. 2022.

SANT'AMBROGIO, Michael; STASZEWSKI, Glen. Democratizing rule development*, Washington University Law Review,* vol.98, n.3, p.793-856, 2021.

SEDLEY, S. **Missing evidence: An inquiry into delayed publication of government-commissioned research (United Kingdom) [Report].** Sense about Science, 2016. <https://apo.org.au/node/64609>.

SUNSTEIN, C. R. Cognition And Cost-Benefit Analysis. **The Journal of Legal Studies**, v. 29, n. S2, p. 1059–1103, 2000.

SUNSTEIN, C. R. **Risk and reason:** Safety, law, and the environment. Cambridge University Press, 2002.

VISCUSI, W. K. Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making. *In*: OCDE (Ed.). Regulatory **Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries**. Paris: OECD Publishing, 1997. p. 175–208.

WILLIAMSON, O. E. Calculativeness, Trust and Organization. *In*: **The mechanisms of governance**. New York: Oxford university press, 1996. p. 250–278.