



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 17 COGIR/SEAE/MF

Brasília, 13 de junho de 2011.

Assunto: Contribuição à Consulta Pública nº 42 da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) sobre a criação dos programas de promoção de envelhecimento ativo ao longo da vida, concessão de bonificação aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde pela participação em programas de promoção do envelhecimento ativo ao longo da vida e de premiação em participação em programas de promoção da saúde e de prevenção de riscos e doenças.

A Coordenação Geral de Indústria de Rede e Sistema Financeiro, da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, apresenta parecer analítico sobre a proposta em epígrafe, que é objeto da Consulta Pública nº 42 da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

I – Introdução

A ANS deu início em 16 de maio de 2011 à Consulta Pública nº 42, que trata da proposta de concessão de bonificação aos beneficiários de planos privados de

assistência à saúde pela participação em programas de promoção do envelhecimento ativo ao longo da vida e de premiação em participação em programas de promoção da saúde e de prevenção de riscos e doenças. De acordo com o que está estabelecido pelo art. 3º da Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, que criou a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), é competência da agência promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais inclusive quanto às suas relações com os consumidores.

A criação do programa de incentivo ao envelhecimento ativo, dentro do contexto da Política Nacional de Saúde do Idoso, tem como objetivo a promoção de melhorias na condição de saúde dos indivíduos idosos e na ampliação da participação social dos mesmos. De acordo com a Nota do Grupo Técnico da ANS sobre o Envelhecimento Ativo nº1, de 19 de abril de 2011, documento que está incluído como Exposição de Motivos na documentação da Consulta Pública ora em análise, é baixo o potencial de adesão dos beneficiários a esse tipo de programa na ausência de medidas de incentivos – financeiros ou não.

Por esse motivo, a proposta da ANS também objetiva normatizar mecanismos para incentivar a elaboração por parte das operadoras e a adesão por parte dos beneficiários à programas de promoção da saúde para uma população em envelhecimento acelerado. A proposta de resolução normativa estabelece os seguintes objetivos específicos:

- 1) Criar regras para a concessão de bônus, como forma de incentivar que as operadoras de planos de assistência suplementar à saúde desenvolvam programas de promoção do envelhecimento ativo de sua população de beneficiários;
- 2) Regulamentar a premiação em programas voltados para a promoção da saúde e prevenção dos riscos e doenças;
- 3) Estimular o envolvimento dos gestores das operadoras de planos de saúde e da população de beneficiários da saúde suplementar com os desafios e oportunidades resultantes do processo de envelhecimento ativo da população brasileira; e,
- 4) Sinalizar para o mercado da saúde suplementar as potencialidades para a redução dos custos assistenciais com uma população que envelhece de programas voltados para o envelhecimento ativo e para a promoção da saúde e prevenção dos riscos e doenças.

II – Da Análise

II.1 Identificação do Problema, Objetivo da Proposta e Agentes Impactados

O problema identificado pela ANS ao propor a regulamentação em análise é a incapacidade dos atuais incentivos, regulatórios e de mercado, atingirem dois objetivos de longo prazo do setor da saúde suplementar. O primeiro objetivo é a manutenção da saúde e da qualidade de vida da população idosa. Esse objetivo foi estabelecido pelo Programa Nacional de Saúde do Idoso, do Ministério da Saúde.

O segundo objetivo, que é também uma decorrência do primeiro objetivo, é manter a sustentabilidade do setor em face do iminente envelhecimento populacional, processo pelo qual a sociedade brasileira passará nas próximas décadas. A população idosa possui, na média, uma saúde mais vulnerável do que as populações jovens. Isso implica em um uso mais freqüente dos recursos da saúde suplementar pela população idosa. Conseqüentemente, os custos associados aos idosos são mais elevados do que os custos associados às populações mais jovens.

Assim, o envelhecimento de baixa qualidade implica não só em uma pior qualidade de vida dessa população, mas também em aumento de custos para o setor.

Uma vez identificado esse problema, é importante compreender porque ele acontece. Os dados sobre o envelhecimento populacional no Brasil são públicos e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. O aumento dos custos no setor em decorrência do envelhecimento populacional, por sua vez, é um fato estabelecido na literatura científica tanto nas áreas médicas como na Economia¹.

Uma das explicações para o comportamento observado com relação ao tema é o risco moral. Uma vez que ao beneficiário da saúde suplementar é assegurado o tratamento médico em caso de sinistro, existiria um desincentivo à prevenção em decorrência da própria existência do seguro.

Outro problema de incentivo está associado ao modelo adotado pelo próprio mercado para o seguro-saúde (saúde suplementar) no Brasil. O regime financeiro do setor é o de caixa puro e não um sistema de capitalização ou misto. No caso do regime de capitalização, como o beneficiário precisa formar sua própria poupança para saúde a fim de financiar o seu seguro/tratamento quando estiver idoso, torna-se importante a prevenção, com o objetivo de controlar os gastos com saúde no futuro.

¹ É importante, notar, entretanto, que o aumento de custos nos tratamentos de saúde associados à população mais idosa não dependem apenas do envelhecimento populacional. O aumento dos custos é também uma função do número de anos de sobrevida. Os custos mais elevados com os tratamentos ocorrem nos dois últimos anos de vida do idoso, independentemente da sua idade.

Coube à ANS, no papel de reguladora das atividades no setor, o papel de intervir no mercado e por meio da proposta criar incentivos para atenuar os efeitos adversos que o atual marco regulatório pode inflingir no setor no médio e no longo prazo. A ANS optou por agir sobre o risco moral ao criar incentivos que envolvem diretamente os beneficiários, deixando os demais desincentivos de fora da proposta.

Entende-se que a proposta tem efeitos principalmente sobre os consumidores e operadoras de planos de saúde, sendo limitados ou indiretos os efeitos sobre os prestadores de serviço.

II.2 Análise Concorrencial

No que tange aos aspectos concorrenciais, entende-se que determinada norma tem potencial de desestabilizar o ambiente competitivo quando seus efeitos recaem em ao menos uma das seguintes hipóteses:²

(A) Limite o número ou a variedade de ofertantes – esta hipótese é provável no caso de a norma ou o projeto de regulamentação:

- Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou serviços;
- Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; ou
- Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

(B) Limite a concorrência entre empresas – esta hipótese é provável no caso de a norma ou projeto de regulamentação:

- Controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- Limitar a liberdade dos fornecedores de publicitarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- Fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam; ou

² Hipóteses baseadas no Guia de Avaliação da Concorrência, versão 1.0, OCDE 2007.

- Aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).
- (C) Reduza os incentivos dos ofertantes em competir de maneira mais vigorosa – essa hipótese é provável no caso de a norma ou o projeto de regulamentação:
- Estabelecer um regime de auto-regulamentação ou de co-regulamentação;
 - Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
 - Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência; ou
 - Reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

Não se vislumbrou nenhum desses efeitos como decorrência da implementação da proposta em análise.

II.3 Alternativas regulatórias

Há outras opções regulatórias, não discutidas pela ANS, para atenuar os problemas de incentivos detectados na proposta. A Agência preferiu não atuar sobre os desincentivos financeiros decorrentes do modelo de financiamento do setor – uma discussão mais complexa, e preferiu agir apenas sobre a questão do risco moral.

Com relação ao risco moral dos beneficiários, uma possível alternativa para a proposta de criação do binômio programas/premiações seria tornar obrigatória a participação dos beneficiários nos programas. A obrigatoriedade da participação em ambos (envelhecimento ativo e promoção da saúde) certamente traria um efeito positivo tanto sobre a saúde das populações alvo quanto perspectivas de melhores resultados financeiros para o setor. Ressalte-se, no entanto, os possíveis impactos sobre a perda de bem-estar decorrentes da obrigatoriedade imposta.

Com relação aos incentivos financeiros, uma possível alternativa seria a adoção de uma regulamentação dos resultados financeiros da empresa que pudesse incentivar a estabilidade financeira no médio e longo prazos. Contudo, esse tipo de

regulamentação busca a resolução de desincentivos que não foram o objetivo da ANS nessa proposta.

II.4 Dos possíveis impactos ao Bem-Estar Econômico

O foco da proposta está na criação de incentivos que tentam diminuir os impactos decorrentes dos desincentivos analisados na seção II.1.

Os impactos sobre o bem-estar econômico dos consumidores são relativamente simples. Uma vez que a participação do beneficiário é opcional e não está atrelada aos resultados, não há a hipótese da perda de bem-estar para o beneficiário. É ele quem decidirá se o seu bem-estar está associado a permanecer fora do programa e não receber nenhuma premiação ou participar do programa e ser premiado. Além disso, é provável que a qualidade de vida do consumidor que optar por participar dos programas traga um ganho do ponto de vista de bem-estar econômico no médio-longo prazo.

No caso das empresas, além dos custos dos próprios programas, poderá existir o custo das premiações. Contudo, é importante destacar que tanto a criação dos programas quanto a premiação pelos programas são optativas e independentes. Isso permitirá às empresas encontrar no mercado um ponto de equilíbrio entre os custos associados aos programas e os ganhos associados a uma provável diminuição nos gastos operacionais com as populações-alvo.

II.5 Análise Suplementar

Em relação aos programas, é importante que seja feita uma consideração suplementar com relação às diferentes formas de premiação pela participação dos beneficiários.

Para os participantes dos programas de envelhecimento ativo ao longo da vida, a premiação será a bonificação, um desconto concedido na contraprestação pecuniária. Os participantes dos programas de promoção da saúde e de prevenção de riscos e doenças, por sua vez, apenas poderão receber prêmios que não são representados pela aplicação de descontos no pagamento das contraprestações.

Não foram apresentadas justificativas, pela ANS, para diferenciar as premiações dessa forma. Do ponto de vista estritamente financeiro para as empresas, tanto o benefício quanto a premiação são exatamente a mesma coisa. Por outro lado, os consumidores podem enxergar os prêmios de maneira diferenciada. Se o objetivo da proposta é atrair os beneficiários para esses programas, o ideal seria permitir que as empresas possam escolher aquele modelo de premiação (pecuniária ou não) que for mais atraente para os seus beneficiários.

III – Conclusão

Do ponto de vista concorrencial, avalia-se que a proposta não tem impactos relevantes.

Em relação ao bem-estar, a proposta deverá ter efeitos positivos para os consumidores, que em hipótese nenhuma terão redução no seu bem-estar econômico. Com relação às empresas, pode haver uma redução inicial de bem-estar econômico, mas a tendência é que a implementação dos programas mais do que compense a perda inicial de bem-estar. Além disso, os programas são opcionais e, logo, reversíveis não criando obrigações e perdas irreversíveis para as empresas.

Finalmente, há que destacar que a diferenciação entre premiação e bonificação para os diferentes programas é irrelevante para as empresas, uma vez que do ponto de vista financeiro são exatamente a mesma coisa. Contudo, dar a opção para os beneficiários escolherem o que preferem (ganhos pecuniários ou não) pode ser relevante para o sucesso do programa. Assim, sugere-se que a ANS permita que as empresas escolham o modelo de premiação para os seus programas.


BRUNO EDUARDO DOS SANTOS
Assessor Técnico


MARCELO DE MATOS RAMOS
Coordenador-Geral de Indústrias de Rede e Setor Financeiro

De acordo.



PRICILLA MARIA SANTANA

Secretária-Adjunta de Acompanhamento Econômico



ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA

Secretário de Acompanhamento Econômico