

OFÍCIO 026/2017/PRESI

Rio de Janeiro, 17 de abril de 2017.

Ao Senhor

JOSÉ CARLOS DE SOUZA ABRAHÃO

Diretor-Presidente e Diretor de Gestão da ANS- DIGES
Avenida Augusto Severo, 84/9º andar - Glória
20021-040 – Rio de Janeiro – RJ

C/C

KARLA SANTA CRUZ COELHO

Diretora de Normas e Habilitação dos Produtos – DIPRO

Assunto: **Portabilidade de Carências**

Senhor Presidente,

1. A FENASAÚDE – Federação Nacional de Saúde Suplementar, entidade representativa de operadoras de planos e seguros privados de assistência à saúde, em atenção ao assunto em referência, vem expor e requerer o que se segue.
2. Na reunião do Comitê de Regulação da Estrutura dos Produtos, realizada em 17/3, iniciou-se o debate para revisão das normas que tratam da Portabilidade. Inicialmente, a DIPRO/ANS apresentou a Portabilidade como mecanismo de concorrência do setor e, mais adiante, apresentou alguns questionamentos para avaliação e envio de contribuição pelos interessados, questões essas que serão mais adiante respondidas.
3. Inicialmente, verifica-se que a competição em qualquer mercado se dá essencialmente por duas vias: pela diferenciação de produtos ou pela atratividade do preço¹. No mercado de saúde suplementar a competição, via diferenciação de produtos, se dá por meio de diversos parâmetros que podemos, sinteticamente, resumir nas dimensões de rede, de segmentação oferecida, no reembolso e forma de acesso, além da abrangência geográfica, da

¹ KUPFER, D. ; HASENCLEVER, L. Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. 13ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

forma de contratação, da diferenciação entre as operadoras, da condição de comercialização dos produtos, das características da carteira de beneficiários dentre outros.

4. A Federação vem se manifestando desde 2008 de forma contundente, de que o tema requer a criação de regras objetivas, tecnicamente consistentes sob pena de incentivar distorções e falhas no mercado. Ressaltamos que o mecanismo de portabilidade torna-se complexo ao exigir a compatibilidade de produtos e deve ser estudado com a máxima cautela possível, sendo seu impacto no mercado fortemente dependente das regras de comparabilidade entre os produtos e do período para o exercício do direito. A flexibilização dos parâmetros para o exercício da portabilidade deve sempre levar em consideração as bases técnicas do funcionamento do mercado, que a depender dos limites impostos, pode-se incentivar comportamentos oportunistas no mercado, caso em que o beneficiário se utiliza dos incentivos emanados pelas regras para obter vantagem econômica sem incorrer no respectivo custo, ou da seleção adversa, caso em que ocorre a entrada de consumidores com maior probabilidade de utilização dos serviços médico-hospitalares em uma determinada operadora.

5. Verifica-se que a pretensão da DIPRO/ANS consiste na ampliação do escopo da portabilidade, seja por meio da possibilidade de exclusão do período do exercício da portabilidade (janelas temporais), ou por meio da extensão das regras de portabilidade aos planos coletivos empresariais, entre outras propostas.

6. Um modelo de mobilidade de usuários deveria não apenas considerar algumas restrições, como similaridade de produto e compatibilidade de prêmios de risco, entre outras, a fim de não comprometer a viabilidade econômico-financeira-atuarial das operadoras, atingindo a solvência do sistema, nem de acentuar uma imperfeição do mercado (seleção adversa) Há ainda que se considerar outros atributos de diferenciação, como no caso da rede assistencial, por exemplo, amplitude e suficiência, qualidade, estrutura de operação, condições de acesso (e outros mecanismos de regulação). A consideração desses elementos e premissas é de fundamental importância para se evitar o comportamento oportunista no momento da portabilidade.

7. Dessa forma, o primeiro ponto de mudança para que se avance efetivamente nas regras de portabilidade é que o regulador aperfeiçoe as regras de comparação entre planos, que atualmente se baseia no preço e possui bandas muito largas, não tendo o regulador avançado na efetiva compatibilidade de produtos. Assim, é imprescindível que a ANS evolua na identificação desses parâmetros e na simulação de seus efeitos antes da regulamentação.

8. Pelo exposto, e em benefício de uma regra de portabilidade economicamente viável, não podemos concordar com as propostas veiculadas no Comitê de Regulação da Estrutura dos Produtos - Portabilidade de Carências - razão pela qual expomos em seguida nossos argumentos.

a) Há necessidade de manutenção do período para o exercício da portabilidade?

Sim. A chamada janela de oportunidade temporal possui razão técnica de existência de forma a evitar que o beneficiário, em algum momento, exerça a portabilidade apenas quando necessitar de cobertura assistencial específica. Desse modo, a manutenção de prazo é essencial para que não se estimule a seleção adversa na medida em que oferece uma programação temporal para a utilização dos serviços. Excluir a exigência de período para o exercício da portabilidade significa estimular a portabilidade com o objetivo claro de utilizar uma rede ou serviço que a operadora ou plano anterior não possuíam.

Entende-se que para os indivíduos em condição de saúde satisfatória não deve ser muito difícil trocar de plano de acordo com suas preferências e sua disposição a pagar. É como em qualquer mercado, o consumidor mediante suas preferências individuais analisa as melhores alternativas e, com base em sua restrição de orçamento, escolhe o produto ou serviço que melhor lhe convém. Para o indivíduo com boa saúde, o período de carência não representa um risco muito alto, pois o custo da espera é baixo. A situação se complica evidentemente quando os agentes já não estão com boa saúde. Ou seja, quanto pior o estado de saúde, maior é o risco para este indivíduo em cumprir um período de carência. Portanto, a eliminação arbitrária da janela de carências beneficiará enormemente estes indivíduos, pois este risco que deveriam assumir seria compulsoriamente transferido para as operadoras. Por isso, entendemos que a janela temporal minimiza comportamentos oportunistas dos beneficiários e possibilita a viabilidade econômico-financeira-atuarial das carteiras mediante o processo de seleção adversa e de risco moral.

b) A compatibilidade por tipo de cobertura poderia ser substituída pelo cumprimento de carência para as coberturas não previstas no plano de origem?

Não. A manutenção da carência é elemento fundamental para a estruturação do mercado de saúde suplementar, tendo como função minimizar os efeitos da assimetria de informação entre os agentes inerente ao setor mesmo nas situações de portabilidade. O risco de inclusão de nova carência para as coberturas não previstas pode estimular a judicialização nos planos e seguros de saúde no evento da doença. Por este motivo, a alteração das regras relativas à carência de informação deve ser avaliada com extrema cautela por parte do legislador, sob o risco de criar novos custos de transação.

c) Em caso de *upgrade* de cobertura, poderia ser exigida nova Declaração de Saúde e possibilidade de CPT?

Sim, sendo certo que deverá caber à operadora aceitar o *upgrade*. No entanto, a portabilidade prevista em norma deve ser possibilitada exclusivamente em planos compatíveis.

d) É necessária a exigência de compatibilidade de preço para planos em pós-pagamento e exclusivamente odontológicos?

O preço de comercialização de um produto pode ser interpretado como variável-resumo das suas diversas características, já que cada uma delas tem impacto no preço do produto. Por outro lado, os preços de "Notas Técnicas" e os preços de venda não são suficientes como *proxy* da homogeneidade de produtos pelas mais variadas razões. Mencione-se: (i) os diferentes "preços" pagos às diferentes redes próprias e credenciadas de prestadores, em função de sua abrangência e densidade, qualidade, eficiência operacional, acordos de custos e direcionamento da atenção; (ii) cobertura nos planos exclusivamente odontológicos (iii); os diferentes custos de administração e operação (os "carregamentos" implícitos e explícitos) em função de escala, eficiência etc.; (iv) as distintas constituições de provisões técnicas garantidoras dos riscos assumidos; (v) as estratégias de mercado; (vi) a consideração, para a fixação dos preços de venda, das condições correntes de equilíbrio (sinistralidade nos regimes de caixa ou de competência), versus as condições de equilíbrio considerando apenas os expostos ao risco (mais conservadora, retirando-se as "carências"). Assim, é muito provável que dois planos com preços de venda iguais tenham características completamente distintas. A consideração desses elementos e premissas é de fundamental importância para se evitar o comportamento oportunista no momento da portabilidade.

e) É necessária a exigência de compatibilidade de preço nos casos de Portabilidade por Liquidação de Operadora?

Reafirmamos nosso entendimento contrário à utilização do preço como *proxy* considerando todas as características do produto, exigindo análises mais sofisticados para dar a real dimensão ao consumidor, especialmente no caso de Portabilidade por Liquidação de Operadora. A normatização da portabilidade especial deveria, em nosso entendimento, prever a possibilidade de revisão técnica da operadora de destino a fim de se corrigir tempestivamente eventuais desequilíbrios financeiros ocasionados pela carteira liquidada. Nesse sentido, gostaríamos de novamente ressaltar a diversidade das coberturas oferecidas, muitas das quais impossibilitam a comparação pelo instrumento de faixas de preço. Ressalta-se que o mecanismo de Revisão Técnica, conforme previsto na Lei nº 9.961/00, deverá ser aplicado automaticamente para

garantir o equilíbrio atuarial e econômico-financeiro em caso de desequilíbrio das operadoras cedentes ou adquirentes provocados pelo processo da mobilidade com portabilidade, principalmente no caso da portabilidade especial.

f) É oportuno conceder aos beneficiários de planos coletivos empresariais o direito de realizar individualmente a portabilidade?

Não. A admissão da portabilidade entre todos os tipos de contratação pode gerar o desequilíbrio atuarial das carteiras. Contratos coletivos empresariais são celebrados entre pessoas jurídicas, não hipossuficientes e com condições negociais específicas, as quais não podem ser baralhadas com as condições estabelecidas para contratos celebrados entre pessoas físicas e operadoras. Em sua grande maioria, o plano coletivo é oferecido como benefício adicional ao empregado e decorrente de relação de trabalho². Ressalta-se que o risco atuarial é diferente quando o beneficiário está sob um contrato coletivo, pois este pode ser beneficiado com programas para promoção da saúde e prevenção de riscos e doenças. Por tais motivos, não se pode criar obrigação para o contratante/estipulante para que este celebre contratos diversos, com operadoras diferentes, e tampouco obrigar a estas a permitirem a livre circulação de beneficiários em suas carteiras, apenas sob o argumento de fomentar as possibilidades de portabilidade aos consumidores e estimular a concorrência entre as empresas deste mercado.

Há ainda que se considerar, entre outros fatores, a diversidade etária dentro de um mesmo produto. Apesar de o processo de avaliação de riscos se dar por faixa etária, as empresas podem ter perfis diferentes dentro de uma mesma "banda" de faixa etária. Por exemplo: a faixa etária que vai de 35 a 59 anos pode concentrar mais pessoas em uma das extremidades e isso resultar em uma experiência de custos diferente da prevista no momento de contratação e de precificação do produto. Outro aspecto importante diz respeito aos fatores exógenos à realidade quando o plano foi tarifado e que poderiam ser objeto de revisão técnica. A possibilidade de facultar a portabilidade em contratos empresariais poderá incentivar outros

² *Consolidação das Leis do Trabalho - Art. 458 - Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações "in natura" que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado. Em caso algum será permitido o pagamento com bebidas alcoólicas ou drogas nocivas. [\(Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967\)](#)*

.....

§ 2º Para os efeitos previstos neste artigo, não serão consideradas como salário as seguintes utilidades concedidas pelo empregador:

[\(Redação dada pela Lei nº 10.243, de 19.6.2001\)](#)

IV – assistência médica, hospitalar e odontológica, prestada diretamente ou mediante seguro-saúde;

tipos de comportamentos oportunistas, além do exposto acima, como por exemplo, a portabilidade de beneficiários com utilização elevada para que o reajuste da empresa fique livre dos sinistros mais onerosos. Por fim, deverá restar claro que o desarranjo de uma determinada carteira de beneficiários poderá resultar no cancelamento do desconto concedido, seja nos planos empresariais, em que tenha sido concedido um desconto em função da composição da carteira, seja nos planos individuais, em que o desconto tenha sido concedido pela contratação do grupo familiar dado as suas devidas características.

Não nos parece coerente ampliar a utilização de regras excepcionais, hoje vigentes para a portabilidade especial, para qualquer situação, sob o argumento de estímulo concorrencial.

g) Como seria a Portabilidade de beneficiários de planos coletivos empresariais?

Reafirmamos nosso entendimento contrário à portabilidade de beneficiários de planos coletivos empresariais. É importante que a ANS avance na efetiva equivalência dos planos. Em sendo o órgão regulador detentor de vastas informações acerca dos produtos disponibilizados pelas operadoras por meio da nota técnica de registro de produtos.

9. Verifica-se que flexibilizar as regras existentes, como por exemplo, excluindo as janelas temporais para exercício da portabilidade e, ainda, permitir o exercício da portabilidade sem estabelecer critérios técnicos entre planos individuais, por adesão e coletivos empresariais significa subverter os princípios que sustentam a saúde suplementar, tais como a carência, a cobertura parcial temporária e, ainda, misturar risco atuarial coletivo com o individual. A portabilidade definida sem critérios rígidos e claros implica o aumento da seleção adversa de riscos e no risco moral.

10. Não há como compatibilizar os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência com exigências excessivas avalizando práticas de intercâmbio contratual que ferem o direito subjetivo das empresas de estabelecer as condições mínimas de viabilidade do produto.

11. A intenção do regulador de ampliar as possibilidades de portabilidade aos beneficiários de planos de saúde é relevante. Contudo, é necessário se observar as razões pelas quais, a própria ANS, quando da edição das RN 186/09 e RN 252/11, optou por estipular requisitos mínimos para o exercício desta faculdade.

12. Adicionalmente, é importante que se registre que as operadoras não deveriam ser compelidas por resolução normativa a aceitarem qualquer risco, a qualquer tempo.

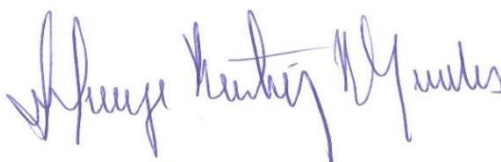
13. As relações contratuais na atualidade se balizam fundamentalmente pelo princípio da confiança e da boa-fé objetiva. As alterações das regras de portabilidade conforme foram sugeridas em 17/3/17 não asseguram a justa distribuição de direitos e obrigações entre as partes, ampliando a seleção adversa e o risco moral.

14. Permitir infinitas possibilidades aos beneficiários para troca de planos, a qualquer tempo, ocasionará encarecimento dos serviços prestados, grave desequilíbrio econômico-atuarial nas carteiras e até a ruína de algumas operadoras. Os contratos de planos e seguros privados de saúde e de seguros em geral, partilham dos mesmos fundamentos econômicos e atuariais, tendo como característica essencial o mutualismo. Qualquer alteração nesses fundamentos pode inviabilizar um determinado produto e prejudicar a sustentabilidade do mercado.

15. Acredita-se que não é esse o intuito da revisão dos preceitos referentes à portabilidade pelo regulador, pelo que se requer a avaliação desta Agência dos fundamentos acima expostos.

16. A Federação se coloca à disposição para apresentar contribuições adicionais sobre o tema.

Atenciosamente,



SOLANGE BEATRIZ PALHEIRO MENDES

Presidente