

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A DAR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 7.606, DE 2017

PROJETO DE LEI Nº 7.606, DE 2017

Cria o Programa de Financiamento Preferencial às Instituições Filantrópicas e Sem Fins Lucrativos (Pró-Santas Casas) para atender instituições filantrópicas e sem fins lucrativos que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS)

Autor: Senado Federal – José Serra

Relator: Deputado Toninho Pinheiro

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em análise, de autoria do Senado Federal, tem o objetivo de instituir, no âmbito das instituições financeiras oficiais federais, o Programa de Financiamento Preferencial às Instituições Filantrópicas e Sem Fins Lucrativos (Pró-Santas Casas), para atender instituições filantrópicas e sem fins lucrativos que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS) ao amparo do disposto no art. 199, § 1º, da Constituição Federal.

O art. 2º define que serão disponibilizadas duas linhas de crédito, a saber, uma para reestruturação patrimonial e outra para capital de giro e detalha as condições das linhas de financiamento subsidiado (prazos de pagamento, carência, taxas de juros e encargos financeiros), além de estabelecer condições para o acesso ao financiamento (apresentação de plano de gestão a ser implementado no prazo de dois anos pelos beneficiários da linha de crédito).

Além disso, determina que a realização das operações de crédito deverá ser feita diretamente pelas instituições financeiras oficiais federais (§3º do art. 2º) e que as instituições que estiverem inadimplentes com a União quanto a obrigações de natureza tributária ficarão desobrigadas da apresentação de certidão nacional de débitos conquanto na condição de os recursos liberados serem integralmente utilizados para o pagamento de tais débitos.

O valor do crédito por beneficiário fica limitado ao faturamento dos últimos doze meses com serviços prestados ao SUS ou o valor do saldo devedor de operações financeiras existentes na data da contratação, o que for menor (art. 4º). Especifica-se ainda que, para efeito de cálculo do saldo devedor das operações financeiras, somente serão computados os valores dos saldos devedores existentes até a data de início de vigência da lei, considerados, também, os acréscimos e as atualizações incidentes até a data de celebração do contrato.

Demais disso, o PL autoriza a União a conceder subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros (art. 3º), no limite de R\$ 2 bilhões por ano (art. 5º), valor que será consignado no Orçamento Geral da União do exercício seguinte ao da aprovação da lei e nos quatro exercícios subsequentes, respeitada a meta de resultado fiscal definida pelo Poder Executivo, o qual também deverá discriminar a origem da receita que financiará a despesa gerada por este PL quando da elaboração dos orçamentos (parágrafo único do art. 5º).

Por fim, o PL prevê que a concessão da subvenção de equalização obedecerá a limites e normas operacionais a serem estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) quanto a custos de captação e de aplicação dos recursos (art. 6º) e que o empréstimo consignado e contratado será regulamentado pelo Poder Executivo (art. 7º).

Os Projetos de Lei a seguir detalhados estão apensados ao projeto principal.

O PL nº 585/2015, de autoria do Deputado Marco Antonio Tebaldi, institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Custeio (Funadec), destinado a financiar as entidades, hospitais filantrópicos e Santas Casas e estabelece, entre outras questões, que constituirão recursos do Funadec, entre outros, recursos do Tesouro Nacional, rendimentos decorrentes de aplicação do patrimônio, parcela dos recursos de royalties e participação especial do petróleo e gás destinadas à União e dos recursos de participação e dividendos recebidos das empresas e instituições financeiras oficiais controladas pela União (art. 3º).

O PL nº 1031/2015, de autoria do Deputado Odelmo Leão, institui o Programa Nacional de Apoio às Instituições Filantrópicas sem Fins Lucrativos (PROINF), com a finalidade de captar e canalizar recursos para ações de saúde, educação e assistência social, e cria o Fundo Nacional de Apoio às Instituições Filantrópicas sem Fins Lucrativos (FNAIF), com o objetivo de captar e destinar recursos para projetos compatíveis com as finalidades do PROINF (art. 4º). Nos termos do PL, o FNAIF é um fundo de natureza contábil, com prazo de duração indeterminado, constituído, entre outros, por recursos do Tesouro Nacional, doações, legados e auxílios e subvenções. A União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações (art. 6º) e o doador poderá deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos aprovados de acordo com seus dispositivos desta Lei (art. 11).

O PL nº 3.612/2015, de autoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, regulamenta a criação de fundos patrimoniais para apoiar preferencialmente instituições privadas sem fins lucrativos nas áreas de educação, saúde e assistência social. O PL (art. 12) estabelece que a União facultará às pessoas físicas e jurídicas, a partir da constituição dos fundos patrimoniais, a opção de deduzirem do imposto sobre a renda os valores correspondentes às doações que fizerem aos respectivos fundos. Altera a redação da Lei 9.250/1995 e da Lei 9.532/1997.

O PL nº 6.775/2016, de autoria do Deputado Fernando Monteiro, dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados às instituições públicas e às privadas de interesse público sem fins lucrativos, com o objetivo de receber e administrar recursos provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas (art. 1º). Nos termos do PL, os fundos patrimoniais nele tratados serão isentos de tributação federal quanto ao valor das doações recebidas (art. 7º), podendo o Poder Público facultar às pessoas físicas e jurídicas a dedução do cálculo do imposto de renda, nos termos que estabelece (art. 8º). O PL altera a redação da Lei 9.249/1995 e da Lei 9.250/1995.

O PL nº 3.191/2015, de autoria do Deputado Eduardo Bolsonaro, dispõe sobre o Programa Nacional de Apoio às Santas Casas de Misericórdia e Hospitais Filantrópicos (PNASH), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o financiamento de projetos na área de saúde, que serão previamente aprovados pelo Ministério da Saúde e poderão ser patrocinados por pessoas físicas ou jurídicas (art. 2º). Estabelece ainda que a União facultará às pessoas físicas e jurídicas, na qualidade de incentivadoras, a opção de deduzirem do imposto sobre a renda os valores correspondentes às doações e aos patrocínios diretamente efetuados em prol dos projetos (art. 4º), conforme especificado. Os recursos captados para a execução do PNASH serão implementados por meio do Fundo Nacional de Saúde (art. 7º, parágrafo único).

O PL 5.279/2016, de autoria do Deputado Tampinha, institui o Programa Nacional de Incentivo às Doações para a Saúde (PRONADS), com a finalidade de captar e canalizar recursos para hospitais do SUS, hospitais beneficentes e hospitais filantrópicos devidamente registrados no Ministério da Saúde como instituições destinatárias de doações recebidas pelo Programa (art. 1º). O art. 2º do PL estabelece que a União facultará às pessoas físicas e jurídicas, a partir do ano-calendário de 2017 até o ano-calendário de 2023, na qualidade de incentivadoras, a opção de deduzirem do imposto sobre a renda os valores correspondentes às doações diretamente efetuadas em prol de

melhorias nos serviços de saúde prestados pelas instituições destinatárias, conforme especificado (art. 2º).

Por fim, o PL nº 6.144/2016, de autoria do Deputado Luiz Lauro Filho, institui a estratégia “Patrocínio Saúde”, destinada a angariar recursos para o financiamento de ações e serviços de saúde do SUS. A estratégia inclui todas as doações, contribuições, benfeitorias, patrocínios ou valores estimados em dinheiro destinados a patrocinar ou subsidiar, na forma de investimento ou custeio, entidades públicas ou privadas integrantes do SUS (art. 2º). O PL cria o selo “Patrocinador da Saúde”, destinado a pessoas físicas ou jurídicas que comprovadamente efetivarem doações e outros atos nele especificados (art. 4º).

Em 24/5/2017, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou a criação de Comissão Especial para analisar a matéria, em razão de sua distribuição a mais de três Comissões de mérito, em consonância com o inciso II do art. 34 do Regimento Interno. A Comissão Especial foi criada por meio de Ato da Presidência de 30/5/2017.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e em conformidade com o Ato da Presidência de 30/5/2017, cabe a esta Comissão Especial se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto principal e de todos os seus apensados.

As proposições em tela visam dispor sobre matérias de competência da União. A iniciativa parlamentar do tema é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja iniciativa seja reservada a outro Poder (art. 61, CF).

Obedecidos os requisitos constitucionais formais, verifica-se, outrossim, que os demais aspectos relacionados à constitucionalidade material também foram atendidos. As proposições em tela seguem os princípios constitucionais que regem o ordenamento jurídico brasileiro e, de igual modo, estão em conformidade com as normas infraconstitucionais em vigor no país. São, portanto, jurídicas.

No que diz respeito à técnica legislativa, apresentaremos pequena emenda de redação ao projeto principal, conforme disposto abaixo.

Do ponto de vista do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, entendo que as subvenções decorrentes do PL 7.606/2017 deverão concorrer com outras despesas de mesma natureza, respeitando as dotações constantes das futuras Leis Orçamentárias e em conformidade com os limites e normas operacionais a serem estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional. Nesse sentido, considero que a aprovação do PL 7.606/2017 não traz implicações diretas às despesas já autorizadas na Lei Orçamentária, motivo pelo qual voto pela sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

No mesmo sentido, os PL 1031/2015, PL 3.612/2015, PL 6.775/2016, PL 3.191/2015 e PL 5.279/2016, por sua vez, conforme visto, concedem benefícios fiscais, introduzindo novas hipóteses de dedução do imposto de renda, tanto para pessoas físicas quanto jurídicas, podendo, portanto, gerar repercussão sobre o orçamento da União, sob a forma de redução de receita tributária. Quanto ao PL 585/2015, muito embora não se estabeleçam deduções tributárias, cria-se despesa pública. Entretanto, entendo que eventual despesa ou redução de receita pública deverá ser considerada na elaboração das futuras leis orçamentárias, a fim de se manter a conformidade com os limites orçamentários e as metas de resultado estabelecidas. Desse modo, não vislumbro efeitos diretos nas receitas constantes da Lei Orçamentária atualmente em vigor, razão pela qual considero os PLs 585/2015, 1.031/2015, 3.612/2015, 6.775/2016, 3.191/2015 e 5.279/2016 compatíveis e adequados sob o aspecto orçamentário e financeiro.

O PL 6.144/2016, por seu turno, ao instituir a estratégia “Patrocínio Saúde” e estabelecer a concessão, pelo ente público, do selo “Patrocinador da Saúde”, não gera impactos orçamentários, uma vez que não se verifica a criação de despesa ou a redução de receitas públicas.

Quanto ao mérito, não há dúvidas de que o projeto deva ser aprovado.

Vários dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) provam que a rede hospitalar das Santas Casas é vital para a sobrevivência da saúde pública no Brasil. De fato, as instituições hospitalares sem fins lucrativos são responsáveis por cerca de 35% dos leitos disponíveis ao SUS. Também vale ressaltar que, entre 2012 e 2015, elas realizaram 41% das internações do Sistema Único de Saúde.

Não somente em termos quantitativos, mas também geográficos, é preciso destacar que em muitos municípios brasileiros o único atendimento hospitalar disponível é aquele prestados por estas instituições como as Santas Casas.

Esses estabelecimentos hospitalares sem fins lucrativos (filantrópicos) devem prestar mais de 60% dos seus atendimentos pelo SUS. Logo, mais de 60% dos procedimentos realizados são remunerados pela tabela do SUS.

Tendo isso em mente e que a tabela do SUS, desde o Plano Real, foi reajustada somente em 93%, em média, frente a uma inflação acumulada de 413% no mesmo período, é inevitável a conclusão de que a operação dessas entidades pelo SUS é fortemente deficitária. Na média, entre procedimentos de baixa, média e alta complexidade, o déficit operacional é da ordem de 66%.

Em decorrência de todo este contexto, essas instituições acumularam passivos, principalmente com o setor financeiro, que já montam mais de R\$ 21 bilhões. Além disso, deve-se considerar que só no ano de 2014 o déficit foi de R\$ 9,4 bilhões, o que mostra que os passivos só crescem e crescem a uma velocidade elevada.

Tudo isso serve para justificar a aprovação da presente proposta, a qual visa propiciar ajuda financeira aos estabelecimentos hospitalares sem fins lucrativos a fim de que eles possam fazer a sua reestruturação patrimonial, sanando seus passivos, e estejam aptos a continuar oferecendo seus serviços de saúde pública tão necessários ao país.

Cabe também mencionar que temos consciência de que esta medida não resolve o problema em definitivo, uma vez que consiste somente em linhas de crédito subsidiadas que visam tornar mais suave a gestão de passivos das instituições em questão, e que a solução definitiva passa pela revisão e atualização da tabela do SUS, bem como pela discussão e análise de todo o sistema público de saúde, uma vez que instituições como as Santas Casas já se mostraram muito mais eficientes em prestar atendimentos de saúde gratuitos do que os próprios hospitais públicos. No entanto, mesmo que a medida atual seja somente um socorro breve, ela é imprescindível no momento atual.

Na esteira da aprovação deste projeto de lei, convém ainda destacar que as situações encontradas em cada uma das instituições possivelmente beneficiadas por esta medida são bastante diversas entre si. Há instituições cujo passivo maior é com o sistema financeiro, outras que devem principalmente tributos, outras que estão em débito com fornecedores, e assim sucessivamente.

Desta forma, é preciso destacar neste parecer que a reestruturação patrimonial prevista no art. 2º, I, não consiste somente em reestruturação de passivos junto ao sistema financeiro ou ao governo (débitos tributários), mas de todo e qualquer passivo ou compromisso exigível que esteja pressionando a equação econômico-financeira dos estabelecimentos hospitalares sem fins lucrativos, como por exemplo obrigações comerciais, previdenciárias ou trabalhistas.

Também é preciso destacar que o spread bancário máximo, definido no § 1º do art. 2º do projeto de lei em tela como de 1,2% a.a., foi definido no Senado Federal após uma série de debates com representantes das instituições financeiras envolvidas. À época houve proposta inicial de

fixação do valor em 1% a.a., mas houve convencimento por parte dos bancos estatais de que a taxa mais adequada seria de 1,2%. Nesse sentido, como já houve tal acordo no Senado Federal, não vemos motivos para alterá-lo, principalmente porque as referidas instituições financeiras participaram desta tomada de decisão à época.

Por todo o exposto, fica claro nosso posicionamento pela aprovação do projeto de lei em comento, e o faremos em conjunto com a emenda de redação que apresentamos. Nesta emenda, alteramos somente a redação do art. 4º de forma a melhorar a técnica legislativa, sem alterar o mérito do dispositivo.

Quanto aos projetos de lei apensados, entendemos ser mais interessante a estas instituições a aprovação imediata do projeto principal, sem alterações, e sem qualquer trecho vindo dos apensados, de forma a que já possa ser enviado imediatamente à sanção presidencial, dada a urgência do problema.

Além disso, como já mencionamos, mais do que tentar viabilizar formas heterodoxas de financiamentos destas instituições, mediante fundos ou incentivo a doações com benefícios fiscais, o mais recomendado do ponto de vista estrutural é repensar todo o sistema de saúde pública, comparando-se a eficiência da gestão dos hospitais 100% públicos com a dos hospitais filantrópicos, revendo a tabela do SUS, e etc.

Desta forma, ousamos, com as devidas vênias, rejeitar todos os projetos apensados, uma vez que seu mérito deveria ser discutido numa reforma mais ampla do sistema, além de acreditarmos ser maior a necessidade de fornecer tempestivamente às instituições em questão a solução apresentada no projeto principal.

Por todo o exposto, votamos pela CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE e BOA TÉCNICA LEGISLATIVA, com a **emenda de redação** apresentada, do Projeto de Lei nº 7.606, de 2017, e dos apensados, Projetos de Lei nºs 585, de 2015; 1.031, de 2015; 3.612, de 2015; 6.775, de 2016; 3.191, de 2015; 5.279, de 2016; e 6.144, de 2016.

Ainda, votamos pela COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA do Projeto de Lei nº 7.606, de 2017, e de todos os apensados, os Projetos de Lei nºs 585, de 2015; 1.031, de 2015; 3.612, de 2015; 6.775, de 2016; 3.191, de 2015; 5.279, de 2016; e 6.144, de 2016.

Quanto ao mérito, votamos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 7.606, de 2017, e pela REJEIÇÃO de todos os apensados, os Projetos de Lei nºs 585, de 2015; 1.031, de 2015; 3.612, de 2015; 6.775, de 2016; 3.191, de 2015; 5.279, de 2016; e 6.144, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado **Toninho Pinheiro**

Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.606, DE 2017

Cria o Programa de Financiamento Preferencial às Instituições Filantrópicas e Sem Fins Lucrativos (Pró-Santas Casas) para atender instituições filantrópicas e sem fins lucrativos que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS)

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 1

Dê-se ao art. 4º do Projeto de Lei nº 7.606, de 2017, a seguinte redação:

“Art. 4º O prestador de serviços de saúde terá como limite do crédito passível de equalização o que for menor entre:

I - o montante equivalente aos últimos 12 (doze) meses de faturamento relativo a serviços prestados ao SUS; e

II - o valor do saldo devedor de operações financeiras existentes na data da contratação.

Parágrafo único. Para efeito de cálculo do saldo devedor das operações financeiras referidas no caput, somente serão computados os valores dos saldos devedores existentes até a data de início de vigência desta Lei, considerados, também, os acréscimos e as atualizações incidentes até a data de celebração do contrato.”

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado **Toninho Pinheiro**

Relator