

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

PROJETO DE LEI Nº 3.471, DE 2012

(Apensados: Projeto de Lei nº 4.342, de 2012, Projeto de Lei nº 5.813, de 2013)

Concede anistia para as Santas Casas de Misericórdia, entidades hospitalares sem fim econômico, hospitais de natureza religiosa e entidades de saúde e reabilitação física de deficientes sem fins lucrativos, que tenham débitos tributários e previdenciários e com o Fundo Nacional de Saúde.

Autor: Deputado Fernando Jordão

Relator: Deputado Cláudio Puty

I – RELATÓRIO

Com a proposição em epígrafe, pretende o ilustre Deputado Fernando Jordão, conceder anistia para as Santas Casas de Misericórdia, entidades hospitalares sem fim econômico, hospitais de natureza religiosa e entidades de saúde e reabilitação física de deficientes sem fins lucrativos, que tenham débitos tributários e previdenciários e com o Fundo Nacional de Saúde.

A referida anistia alcançará os débitos decorrentes de obrigações vencidas até 1º de janeiro de 2012, sem implicar restituição, compensação ou ressarcimento de valores já recolhidos. Ressalta, ainda, a proposição, que o cumprimento das obrigações, cuja inadimplência tenha ocasionado a aplicação das penalidades objeto da anistia, devem estar em dia no momento da consolidação dos débitos.

Em sua justificção, o autor ressalta que as entidades assistenciais enfrentam dificuldades em razão da defasagem entre as tabelas do Sistema Único de Saúde e os custos reais do atendimento médico. A anistia de débitos tributários na forma proposta permitiria, assim, atenuar a asfixia financeira dessas entidades e diminuir os rigores da lei tributária.

Em apenso, encontram-se as seguintes proposições:

a) Projeto de Lei nº 4.342, de 2012, de autoria da Deputada Gorete Pereira.

Prevê a concessão de moratória ou parcelamento de débitos relativos a tributos federais vencidos até 31 de dezembro de 2011, inscritos ou não em dívida ativa da União, com execuções ajuizadas ou não, e com exigibilidade suspensa ou não, aos hospitais, santas casas de misericórdia e entidades filantrópicas de atendimento à saúde credenciados junto ao Sistema Único de Saúde.

A moratória ou parcelamento dos débitos será efetivado por meio de plano de recuperação tributária aprovado pelos Ministérios da Fazenda e da Saúde, nos termos de regulamento, porém, se até o último dia útil do mês subsequente ao do requerimento, não houver manifestação ministerial sobre o pedido, o requerimento será considerado deferido, sob condição resolutive.

A moratória poderá ser concedida pelo prazo de até doze meses e abrangerá todas as dívidas federais do requerente, devendo ficar condicionada ao cumprimento pela requerente das condições especificadas em regulamento, ao recolhimento regular dos tributos não contemplados na moratória, ao cumprimento de plano de recuperação econômica e à demonstração periódica de capacidade de autofinanciamento e melhoria da gestão.

b) Projeto de Lei nº 5.813, de 2013, do Poder Executivo.

Institui o PROSUS - programa de fortalecimento das entidades privadas filantrópicas e das entidades sem fins lucrativos que atuam na área de saúde e que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde.

O PROSUS possui, dentre as suas finalidades, a de promover a recuperação de créditos tributários e não tributários devidos à União, bem como apoiar a recuperação econômica e financeira das entidades de saúde privadas filantrópicas e das entidades de saúde sem fins lucrativos.

O programa aplicar-se-á às entidades que se encontrem em grave situação econômico-financeira, mediante a concessão de moratória e remissão de dívidas vencidas no âmbito da Secretaria da Receita Federal e da Procuradoria da Fazenda Nacional.

A adesão ao PROSUS deverá ocorrer até o último dia útil do mês de novembro de 2013, mediante apresentação de requerimento junto ao Ministério da Saúde, o qual deverá conter, juntamente com estatuto social e atos de designação e responsabilidade de representantes legais, um plano de capacidade econômica e financeira e a aprovação de gestor local do SUS.

A permanência no PROSUS dependerá do cumprimento integral do plano de recuperação econômica e financeira, do recolhimento regular das obrigações tributárias federais correntes, do incremento da oferta da prestação de serviços do SUS de, no mínimo cinco por cento, dentre outras condições, conforme art. 10 da proposição.

A moratória será concedida pelo prazo de cento e oitenta meses, abrangendo as dívidas vencidas até o mês anterior ao da publicação da lei. A partir de sua concessão, as obrigações tributárias correntes devidas pelas beneficiárias serão recolhidas mediante retenção de cotas do Fundo Nacional de Saúde a serem destinadas ao gestor local do SUS para posterior repasse à entidade respectiva, conforme autorizados pelo gestor local do SUS.

O montante recolhido anualmente à título de tributos correntes implicará remissão, no mesmo valor, das dívidas incluídas na moratória.

A iniciativa autoriza, ainda, o Ministério da Saúde a contratar, mediante dispensa de licitação, instituição financeira oficial federal para realizar a avaliação dos planos de recuperação econômica e financeira apresentados pelas entidades.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 22/2013 – MS/MF, que acompanhou o envio do Projeto de Lei nº 5.813, de 2013, ao Congresso Nacional, informa que “as eventuais remissões de dívidas vencidas, que podem alcançar montante total próximo a R\$ 13,2 bilhões, estarão previstas quando da elaboração das propostas de Lei Orçamentária Anual para os exercícios de 2014 e futuros. A distribuição ano a ano dependerá da adesão das entidades beneficiárias, sendo certo que não haverá impacto financeiro para o ano de 2013.”

Encerrado o prazo para emendamento de Plenário, foram apresentadas 27 (vinte e sete) emendas ao Projeto de Lei 5.813/13 apensado. Uma breve descrição destas emendas é apresentada a seguir:

- Emenda nº 1 – do Deputado João Dado, que inclui artigo, estabelecendo que os recursos do orçamento da União que financiam o custeio dos procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, bem como a pactuação a que se refere o § 5º do art. 8º, serão ampliados anualmente em montante equivalente a, no mínimo, o valor empenhado no exercício financeiro anterior acrescido da variação nominal do PIB utilizada na apuração dos recursos mínimos de que trata a Lei Complementar nº 141, de 2012.

- Emenda nº 2 – da Deputada Gorete Pereira, que anistia as entidades filantrópicas das dívidas relativas a tributos da União e que foram geradas a partir da aplicação de multas.
- Emenda nº 3 - da Deputada Gorete Pereira, que prevê remissão de débitos junto à Fazenda Nacional, inclusive os com exigibilidade suspensa, das entidades filantrópicas da área de saúde que encerraram suas atividades até 31 de dezembro de 2012.
- Emenda nº 4 - da Deputada Gorete Pereira, que inclui no rol de beneficiários do PROSUS a entidade de reabilitação física.
- Emenda nº 5 – da Deputada Carmen Zanotto, que determina o recolhimento das obrigações tributárias correntes devidas pelas entidades beneficiárias do PROSUS por meio de documento de arrecadação próprio.
- Emenda nº 6 - da Deputada Carmen Zanotto, que inclui artigo para estabelecer que serão acrescidos aos repasses de recursos às entidades beneficiárias do PROSUS recursos compatíveis com a oferta adicional de serviços a que se refere o inciso II, do art. 5º.
- Emenda nº 7 - da Deputada Carmen Zanotto, que suprime inciso II do art. 16, em que prevê entrega de relação de bens e direitos de controladores, administradores, gestores e representantes legais da entidade, juntamente com o pedido de moratória.
- Emenda nº 8 - da Deputada Carmen Zanotto, visando suprimir condição de acesso ao PROSUS apenas às entidades que se encontrem em grave situação econômico-financeira.
- Emenda nº 9 - da Deputada Carmen Zanotto, a fim de suprimir o art. 16, que elenca os documentos que deverão ser apresentados juntamente com o pedido de moratória.
- Emenda nº 10 – do Deputado Félix Mendonça, para reabrir o prazo para pagamento á vista ou parcelado de débitos da pessoas jurídicas junto à Receita Federal, de que trata a Lei nº 11.941, de 2009, até o trigésimo dia útil após a publicação da lei.
- Emenda nº 11 – do Deputado Eduardo Barbosa, que acrescenta artigo para autorizar o pagamento ou parcelamento em até cento e oitenta meses de débitos de qualquer natureza, tributários ou não, constituídos ou não, inscritos em dívida ativa ou não, ainda que em fase de execução ajuizada, ou que tenham sido objeto de parcelamento anterior, provenientes de competências vencidas até 31 de dezembro de 2012, de responsabilidade

de entidades de saúde que não atendam aos requisitos para aderir ao PROSUS.

- Emenda nº 12 – dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, que, na forma de substitutivo global ao Projeto de Lei nº 5.813, de 2012, institui o PROSUS voltado para fortalecimento das entidades privadas filantrópicas e das entidades sem fins lucrativos da área de saúde e que participam de forma complementar do SUS. Em linhas gerais, a emenda prevê a concessão de moratória e remissão de dívidas nos mesmos moldes estabelecidos no projeto principal. Adicionalmente, reduz os percentuais mínimos de endividamento que caracterizam o estado de “grave situação econômico-financeira” das entidades de saúde, para para efeito de sua inclusão no PROSUS, suprime salvaguarda contida no § 3º do art. 16, altera a proporcionalidade da remissão de débitos inscritas no art. 18, e deterrmina a remissão integral dos débitos remanescentes após transcorrido o prazo de concessão da moratória.
- Emenda nº 13 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, para estabelecer que sobre a dívida incluída na moratória não incidirão juros moratórios.
- Emenda nº 14 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, que tem a finalidade de reduzir os percentuais mínimos de endividamento que caracterizam o estado de “grave situação econômico-financeira” das entidades de saúde, para para efeito de sua inclusão no PROSUS.
- Emenda nº 15 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, que estende às entidades privadas filantrópicas e às entidades sem fins lucrativos que atuam na área de saúde e que não se enquadrarem nos requisitos de acesso ao PROSUS, o direito ao parcelamento em até cento e oitenta meses dos de seus débitos junto á Fazenda Pública, provenientes de competências vencidas até 30 de junho de 2013.
- Emenda nº 16 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, que concede prazo de até três meses após a promulgação da presente Lei, para que as entidades filantrópicas de saúde privadas e as entidades de saúde sem fins lucrativos adiram ao PROSUS
- Emenda nº 17 – dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, reza que após o deferimento do pedido de adesão ao PROSUS, o Ministério da Saúde adotará providências junto ao gestor local do SUS do domicílio da sede da entidade de saúde, para fins de celebração ou aditivação de contrato, convênio ou instrumento congênere prevendo compromissos com o PROSUS, além da prestação de serviços já existente. Além disso, suprime os §§ 2º e 3º do art. 9º.

- Emenda nº 18 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, que visa suprimir a expressão “irrevogável” do texto, permitindo que possam ser incluídos na moratória os débitos que se encontrem em discussão na esfera administrativa ou judicial, estejam ou não submetidos à causa legal de suspensão de exigibilidade, desde que a entidade privada filantrópica ou a entidade sem fins lucrativos desista, de forma expressa, da impugnação, do recurso ou da ação judicial, e, cumulativamente, renuncie a quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundem os processos administrativos ou judiciais.
- Emenda nº 19 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, que retira da lista de documentos que deverão acompanhar o pedido de moratória, relação analítica de todos os bens e direitos de seus controladores, administradores, gestores e representantes legais.
- Emenda nº 20 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, que visa suprimir os parágrafos 1º ao 6º do artigo 13, que prevê a adoção de regime de direção técnica na entidade que vier a ser excluída do PROSUS.
- Emenda nº 21 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, visando suprimir o parágrafo 1º do artigo 16, que exige nova apresentação da relação de bens e direitos, em caso de alteração dos controladores, administradores, gestores e representantes legais da entidade de saúde.
- Emenda nº 22 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, que visa garantir que o valor de retenção de cotas do Fundo Nacional de Saúde a serem destinadas ao gestor local do SUS, não poderá ultrapassar o valor real devido pela entidade.
- Emenda nº 23 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, que almeja a remissão de um ano das dívidas incluídas na moratória a cada ano pago a título de tributos correntes.
- Emenda nº 24 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, determinando que ao final do prazo de concessão da moratória estarão integralmente remitidos todos os débitos integrantes da moratória, declarando-se a respectiva quitação, com a condição de que os débitos correntes sejam quitados regularmente,.
- Emenda nº 25 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, que acresce artigo, estabelecendo regime de parcelamento em até 180 (cento e oitenta) parcelas mensais dos débitos, vencidos até 31 de dezembro de 2012, administrados pelas autarquias e fundações públicas federais, os débitos de qualquer natureza, tributários ou não tributários e os débitos com

a Procuradoria-Geral Federal, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa da União, das entidades não incluídas no PROSUS.

- Emenda nº 26 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, que visa incluir parágrafo único no artigo 34 da Lei nº 9.656, de 1998, permitindo que entidades de autogestão constituídas sob a forma de fundação, de sindicato ou de associação e entidades filantrópicas da área de saúde exerçam atividade de plano de saúde, gozando de benefícios tributários e previdenciários.
- Emenda nº 27 - dos Deputados Antônio Brito e Darcísio Perondi, que elimina a exigência de apresentação de plano que comprove a capacidade de manutenção das atividades, para fins de adesão da entidade de saúde privada filantrópica e da entidade de saúde sem fins lucrativos ao PROSUS.

À Comissão de Finanças e Tributação, cabe analisar o projeto principal, seus apensos e as emendas de plenário sob os aspectos de mérito e de adequação orçamentária e financeira.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame do mérito, inicialmente, apreciar as proposições quanto à compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “*estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

O Projeto de Lei nº 3.471, de 2012, propõe a concessão de anistia dos débitos tributários e previdenciários vencidos até 1º de janeiro de 2012 de responsabilidade das santas casas de misericórdia, entidades hospitalares sem fins econômicos, hospitais de natureza religiosa e entidades de saúde e reabilitação física de deficientes sem fins lucrativos.

Já o Projeto de Lei nº 4.342, de 2012, contempla os hospitais, as santas casas de misericórdia e as demais entidades filantrópicas de atendimento à saúde credenciadas junto ao SUS com a concessão de moratória ou parcelamento de débitos relativos a tributos federais vencidos até 31 de dezembro de 2011, a ser efetivado por meio de plano de recuperação tributária aprovado pelos Ministérios da Fazenda e da Saúde, nos termos de regulamento.

Na mesma linha do projeto anterior, o Projeto de Lei nº 5.813, de 2013, também prevê a concessão de moratória e remissão de dívidas vencidas no âmbito da Secretaria da Receita Federal e da Procuradoria da Fazenda Nacional para as entidades privadas filantrópicas e entidades sem fins lucrativos que atuam na área de saúde e que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde. Para tanto, a iniciativa institui um amplo programa de recuperação de créditos tributários e não tributários que ficará restrito ao atendimento das entidades que se encontrem em estado de “grave situação econômico-financeira”.

Registramos que a proposição enviada pelo Poder Executivo é coerente com o arrazoado do veto recente a artigo da Lei 12.833/13, que previa o parcelamento de dívidas sobre responsabilidade das Santas Casas de Misericórdia, das entidades hospitalares sem fins econômicos, das entidades de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência sem fins lucrativos, e das demais entidades sem fins lucrativos atuantes nas áreas de saúde e de assistência social. Nele, estava expressa a necessidade de medidas saneadoras dos problemas de gestão e financiamento de tais entidades no médio e longo prazo.

Nos termos do PL 5.813/13, verifica-se que a permanência no PROSUS dependerá do cumprimento de um conjunto de exigências suficientemente rigorosas, em especial o cumprimento integral do plano de recuperação econômica e financeira, o recolhimento regular das obrigações tributárias federais correntes e o incremento da oferta da prestação de serviços do SUS de, no mínimo cinco por cento.

Porém, em contrapartida, haverá a remissão dos débitos anteriores, na proporção de um real remido para cada real pago.

Observa-se que as três proposições envolvem a concessão de anistia ou remissão de débitos para com a Fazenda Pública, acarretando a uma efetiva renúncia de receitas orçamentárias.

Nesses casos, sua apreciação e aprovação no âmbito do Congresso Nacional deve se submeter às disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013 – LDO/2013 (Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012).

A LRF, em seu art. 14, *caput*, assim dispõe sobre o tema:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.”

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrançã.

No que tange à LDO/2013, o *caput* art. 90 dispõe que as proposições legislativas, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Com exceção do Projeto de Lei nº 5.813, de 2013, nenhuma das proposições apresentadas atendeu às condições impostas pela LRF e pela LDO 2013, particularmente no que tange à apuração da estimativa do impacto orçamentário e indicação das medidas compensatórias cabíveis.

No caso específico do projeto enviado pelo Poder Executivo, verifica-se que a Exposição de Motivos que o acompanha esclarece que a remissão de débitos das entidades beneficiárias envolve uma renúncia de R\$ 13,2 bilhões, cujos efeitos se farão sentir no orçamento de 2014 e futuros, com a consequente inserção nos respectivos orçamentos, a depender do grau de adesão e cumprimento das condições impostas para permanência no PROSUS.

Por fim, considerando as demandas hoje existentes por maiores recursos públicos para a saúde e pela consolidação de um sistema de saúde público e universal, expressamos nossa preocupação com medidas que favoreçam o processo de transferência de recursos públicos para o setor privado da saúde, ainda que direcionado a entidades sem fim lucrativo, bem como a diminuição crescente do papel do Estado nesta área, o que o transforma em mero comprador e financiador de serviços, fragmentando o Sistema Único de Saúde e fortalecendo a concepção de um sistema para ricos e outro para os pobres, o que pode significar o seu fim.

Dessa forma, nos parece essencial manter no texto as contrapartidas firmadas no aumento da oferta de serviços para a população e a possibilidade de adoção do chamado "regime de direção técnica" designada pelos gestores do SUS, além da observância da complementaridade do setor privado; daí a proposta de emenda delimitando a participação das entidades beneficiárias do Prosus em conformidade com o que prevê a Constituição e a Lei Orgânica da Saúde.

Quanto às emendas de Plenário apresentadas, consideramos inadequadas e incompatíveis orçamentariamente por ocasionarem redução de receita e/ou aumento de despesa pública sem o necessário cumprimento das disposições previstas na LRF e na LDO 2013.

Por todo o exposto, voto pela inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 3.471, de 2012, do Projeto de Lei nº 4.342, de 2012 e das Emendas de Plenário nº 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 e 27; pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 5.813, de 2013; e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.813 de 2013.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado Cláudio Puty
Relator