

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa - Senado Federal.

"Impactos das políticas de estado frente a saúde suplementar e suas consequências no SUS".

Drª. Christine Gonçalves dos Santos Lavorato Alves, ENSP-Fiocruz.

80ª Reunião Extraordinária.

Data: 13/08/2018

Impactos das políticas tributárias

- Entende-se que a base da estrutura tributária pode ser uma chave explicativa que abre perspectiva de compreensão sistêmica sobre a expansão do setor plano e seguro saúde no Brasil e as dificuldades que afetam o sistema nacional público de saúde.
- a medida de austeridade fiscal do Estado, as de incentivos adotadas ao setor privado de saúde, pela política tributária de desoneração, representam gastos indiretos do Estado, que podem agravar a redução de fomento à saúde pública no Brasil.
- O fio condutor que orientará esta apresentação baseia-se nas políticas tributárias de exceção aos setores privados que contribuem para o cerceamento dos direitos sociais.

Os setores da economia que foram beneficiadas com políticas tributárias de exceção em 2015 e 2016 foram:

- Comércio e Serviço;
- Indústria;
- Saúde;
- Agricultura;
- Ciência e Tecnologia;
- Educação;
- Assistência Social;
- Habitação;
- Energia;
- Transporte;
- Cultura;
- Desporto e Lazer;
- Direitos da Cidadania;
- Comunicações;
- Administração;
- Organização Agrária;
- Defesa Nacional;
- Saneamento;
- Gestão Ambiental.

POLÍTICA DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA ÀS EMPRESAS DE PLANOS E SEGUROS DE SAÚDE

	Incentivo à Demanda				Incentivo à Oferta					
Tributos	IRPF	IRPJ	CSLL	IOF	IRPJ	CSLL	COFINS	ISSQN	PIS	TSS
Renuncia/ desoneração	100% das <u>mensalidades/contr</u> <u>aprestação</u> <u>pecuniária</u> da Base de Cálculo		100% das mensalidades dos planos coletivos (corresponde a 70% do setor.)	Alíquota de 2,38% aos <u>segurados</u> <u>dos</u> <u>seguros</u> <u>saúde</u>	*correspon sibilidades cedidas; * provisões técnicas	100% da <u>despesa</u> <u>assistencial</u> da Base de Cálculo para cada tributo			5%, 30%, 50% Classificação, Modalidade e quantidade de vínculos contratuais	
Montante que o Estado decidiu não tributar.	143.312.569.832,00 (2015)		Estima-se no mínimo 50% das mensalidades	Sem projeção	Sem projeção	(2015) 102.196.345.131,00 (DA) x 3 (PIS,COFINS e ISS)=			Sem projeção	
			71.656.284.916,00 (2015)			R\$ 306.589.035.393,00				
	161.491.509.722,00 (2016)		80.745.754.861,00 (2016)			(2016) 116.859.643.250,00 (DA) x 3 (PIS,COFINS e ISS)=				
						R\$ 350.578.929.750,00				

Estímulo ao setor em: **2015 + de R\$ 521 bilhões**

2016 + de R\$ 592 bilhões

Receita das contraprestações, desoneração e base de cálculo das empresas de planos e seguros saúde com fins lucrativos em 2015 - ISSQN, PIS, COFINS.

Dados das empresas de planos e seguro saúde com fins lucrativos - Valores Correntes

Modalidade das empresas	2015 (R\$)		
	Receita - (R)	Despesa Assistencial- (D)	(R) - (D)
Médico-hospitalares	121.168.210.365,00	100.788.008.466,00	20.380.201.899,00
Cooperativa Médica	47.813.236.129,00	39.913.956.204,00	7.899.279.925,00
Medicina de Grupo	40.596.329.264,00	32.616.698.172,00	7.979.631.092,00
Seguradora Especializada em Saúde	32.758.644.972,00	28.257.354.090,00	4.501.290.882,00
Exclusivamente odontológicas	3.010.792.358,00	1.408.336.665,00	1.602.455.693,00
Cooperativa odontológica	662.749.451,00	413.969.771,00	248.779.680,00
Odontologia de grupo	2.348.042.907,00	994.366.894,00	1.353.676.013,00
Total	124.179.002.723,00	102.196.345.131,00	21.982.657.592,00
	Faturamento	Desoneração	Base de cálculo
	Regra Geral - demais setores da economia	Montante de desconto da base para o setor	Regra às empresas de plano e seguro saúde

Fontes: Elaboração Própria com base nos dados do DIOPS/ANS/MS - 05/09/2016 - Caderno de Informação da Saúde Suplementar - setembro/2016.

Receita das contraprestações, desoneração e base de cálculo das empresas de planos e seguros saúde com fins lucrativos em 2016 - ISSQN, PIS, COFINS.

Dados das empresas de planos e seguro saúde com fins lucrativos - Valores Correntes

Modalidade das empresas	2016(R\$)		
	Receita - (R)	Despesa Assistencial- (D)	(R) - (D)
Médico-hospitalares	136.711.296.171,00	115.350.234.329,00	21.361.061.842,00
Cooperativa Médica	53.456.421.400,00	45.263.521.453,00	8.192.899.947,00
Medicina de Grupo	47.773.715.512,00	38.947.843.391,00	8.825.872.121,00
Seguradora Especializada em Saúde	35.481.159.259,00	31.138.869.485,00	4.342.289.774,00
Exclusivamente odontológicas	3.113.680.138,00	1.509.408.921,00	1.604.271.217,00
Cooperativa odontológica	693.478.176,00	437.270.548,00	256.207.628,00
Odontologia de grupo	2.420.201.962,00	1.072.138.373,00	1.348.063.589,00
Total	139.824.976.309,00	116.859.643.250,00	22.965.333.059,00
	Faturamento	Desoneração	Base de cálculo
	Regra Geral - demais setores da economia	Montante de desconto da base para o setor	Regra às empresas de plano e seguro saúde

Fontes: Elaboração Própria com base nos dados do DIOPS/ANS/MS - 18/04/2017 - Caderno de Informação da Saúde Suplementar - junho/2017.

Gasto Tributário Nacional

- são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte
- [...]podem ter caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade, ou caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região.

R\$ 270.054.263.880,00 (2015)*

R\$ 263.710.960.228,00 (2016)*

Fonte: RFB). Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária: gastos tributários estimativas bases efetivas ano calendário 2014: série 2012 a 2017, p.9.

Fonte*: Valores corrente – SRF - Demonstrativo dos Gastos Tributários - março de 2018 pgs.146 a 149.

Gasto Tributário estimado do setor de planos e seguros saúde no Brasil - Valores		Exercício Social	
		2015	2016
RFB à saude	Correntes		
	IRPF - Imposto de Renda Pessoa Física - Lei nº 9.250, de 1995.	11.587.797.279,00	11.993.528.680,00
Estimado ao setor de plano e seguro saúde.	IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica - Lei nº 9.249, de 1995.	4.538.823.419,00	4.758.077.981,00
	IRPF -50% do valor do IRPF da (RFB)	5.793.898.639,50	5.996.764.340,00
	IRPJ -50% do valor do IRPJ da (RFB)	2.269.411.709,50	2.379.038.990,50
	CSLL - 50 % do valor do IRPJ da (RFB)	2.269.411.709,50	2.379.038.990,50
	ISSQN	mais de 5 bilhões	mais de 5 bilhões
	PIS	mais de 664 milhões	mais de 759 milhões
	COFINS	mais de 4 bilhões	mais de 4 bilhões
Total		mais de 20 bilhões	mais de 22 bilhões

Fonte: Elaboração Própria

MAPEAMENTO TRIBUTÁRIO APURADO NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO SETOR DE PLANOS E SEGUROS SAÚDE

PERGUNTAS	RESPOSTAS	2015	2016
TRIBUTAÇÃO CORRENTE DO SETOR		6.720.314.476,91	7.250.052.585,19
Percentual de comprometimento da receita (contraprestações + outras operacionais) com a tributação corrente do setor.		4,23%	4,05%
Representatividade da <u>tributação corrente do setor na receita tributária nacional</u> .		0,35%	0,36%
Total de <u>tributos pendente de pago</u> pelo Setor em 31 de dezembro de cada exercício social em exame.		6.310.005.072,88	6.187.712.586,04
Estimativa tributo <u>pago</u> = B= SF-SI-A-D		7.123.389.020,98	7.557.747.999,73
Tributos parcelados/refinanciados (REFIS)		2.772.342.623,75	2.825.291.625,07
Percentual de tributos parcelados em relação ao total de tributos a pagar do Setor		43,94%	45,66%
Total das provisões das ações tributárias		5.694.069.793,32	4.221.295.963,98
Percentual das provisões de ações judiciais tributárias em relação ao total de provisões de ações judiciais		68,43%	57,78%

Parcelamento Tributário até 2016

- Mais de R\$ 2.500.000.000,00

(PRD) - Autarquias e (PERT)

- Infere-se que os montantes 2016 acrescidos pelas possibilidades nos últimos programas elevará em 2017 para
 - R\$ 4.800.000.000,00
 - Multa, Adiantamento Regime especial e Ressarcimento.

Ressarcimento ao SUS	Exercício Social			Total
	2014	2015	2016	
Valor Cobrado - VC	580.433.117,46	227.975.657,56	543.928.804,08	1.352.337.579,10
(-)Valor Pago - VP	216.376.929,05	104.010.511,17	210.654.707,62	531.042.147,84
(-)Valor Parcelado - Vpar	167.481.874,47	68.951.328,38	152.003.117,94	388.436.320,79
Ressarcimento ao SUS à receber pela ANS = VC-(VP+Vpar)	196.574.313,94	55.013.818,01	181.270.978,52	432.859.110,47

Fonte: Elaboração Própria – Dados da relatório de gestão da ANS.

PLANO DE CONTAS DA ANS			Exercício Social	
	Código	Detalhamento das contas	2015	2016
Total	218889082	DIVIDENDOS E JUROS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO A PAGAR	179.366.276,23	293.267.074,23
Total	69	CONTAS DE DESTINAÇÃO/APURAÇÃO DE RESULTADO	1.534.438.775,17	2.302.096.223,87
Total	251	CAPITAL SOCIAL/PATRIMÔNIO SOCIAL	31.561.179.006,07	36.369.997.687,89
Percentual de dividendos e juros em relação ao lucro líquido do setor			11,69%	12,74%
Percentual de dividendos e juros em relação ao capital social do setor			0,57%	0,81%

Fonte: Elaboração Própria – Demonstração Contábil do Setor enviado à ANS.

Os valores apurados de dividendos a pagar das pessoas jurídicas
são os destinados do lucro, creditados aos acionistas, após
aprovação em Assembleia.

Sabe-se que no Brasil a distribuição de dividendos para qualquer sócio ou acionista é isenta e os juros sobre capital próprio incide alíquota de 15% (quinze por cento) sobre o IRPF.

Discussão: a tributação brasileira, protege as empresas de planos e seguros de saúde.

POLÍTICA TRIBUTÁRIA DE EXCESSÃO

Incentivos à demanda

IR, CSLL, IOF

Incentivo à oferta

IR, CSLL, PIS, COFINS, ISS, TSS.

Montantes desonerados versus tributação corrente do setor.

9.861.947.305,14

11.276.955.573,63

2015

2016

6.720.314.476,91

7.250.052.585,19

2015

2016

Discussão: a desoneração tem impacto na magnitude do mercado de planos e seguros saúde no Brasil.

Incentivos à demanda

- A parte que o Estado está disposto a não tributar – estímulo.
- **143.312.569.832,00 (2015)**
- **161.491.509.722,00 (2016)**

Incentivo à oferta

- Despesa Assistencial das empresas com fins lucrativos.
 - **102.196.345.131,00 (2015)**
 - **116.859.643.250,00 (2016)**

Discussão: carga tributária do setor e a sua participação na receita tributária nacional.

MERCADO DE PLANO E SEGURO SAÚDE.

Carga Tributária do setor

2015	2016
4,23%	4,05%

Participação setor na receita tributária nacional

2015	2016
0,35%	0,36%

Percentual de comprometimento da receita (contraprestações + outras operacionais) com a tributação corrente do setor.

Discussão: a justificativa para as desonerações às empresas de planos e seguros de saúde.

- As desonerações [...] podem servir para[...]"
- a) simplificar e/ou diminuir os custos da administração;
- b) promover a equidade;
- c) corrigir desvios;
- d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo;
- e) compensar ações complementares às funções típicas de estado desenvolvidas por entidades civis;
- f) promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou,
- g) incentivar determinado setor da economia.

[...] as desonerações, em sentido amplo [...] No caso das alíneas "d", "e", "f" e "g", essas desonerações irão se constituir em alternativas às ações Políticas de Governo, ações essas que têm como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico ou social, não realizadas no orçamento e sim por intermédio do sistema tributário. Brasil

"Os gastos tributários – [...] Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região [...].(RFB, 2016a, p. 9)

- No que tange o setor saúde, constata-se que a deficiência do Estado de garantir o direito de todos a saúde pública no Sistema Universal de Saúde não é superado ou substituído, porque não há nenhuma outra forma de resposta ou sistema que atenda às necessidades assistenciais, sanitárias e aos direitos constitucionais, portanto, como não há equivalência, não há o que compensar, tampouco, incentivar e desenvolver o setor privado por política pública tributária.

Conclusões

Diante da estrutura tributária vigente, identifica-se que há um ciclo vicioso de promoção estatal de políticas de desoneração tributária, que representam gastos indiretos do Estado com incentivo ao setor privado, que ocasionam:

- ampliação da disponibilidade econômica desses contribuintes;
- redução da arrecadação tributária nacional; e
- comprometimento do desenvolvimento econômico.

O Estado tem amparado por política pública diversas ofertas de parcelamentos de débitos tributários que não foram arrecadados dentro da agenda tributária, em condições vantajosas aos devedores. E em 2017 foi muito além permitiu ao setor o parcelamento de despesas médico-hospitalares de atendimentos realizados na rede SUS.

Conclusões

No Brasil, o sistema nacional de saúde público desde a sua instituição em 1988, recebe infraestrutura e recursos financeiros insuficientes ao SUS e não fica difícil compreender, o porquê, diante da política tributária existente.

Temos um contrassenso tributário, porque o Estado ao mesmo tempo em que concede favores fiscais ao longo da história, promove austera reforma e instituiu um novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com a **supressão de investimento na política social por vinte anos**, como a solução encontrada para a retomada do crescimento econômico, e ampliação da arrecadação tributária.

Considera-se ilógico o Estado reduzir o financiamento do sistema nacional de saúde público, e assim deixar de cumprir com a determinação constitucional, e ao mesmo tempo garantir o patrocínio de parte da mensalidade dos planos e seguros saúde de servidores públicos e de seus dependentes, e instituir política de renúncia fiscal, reduzindo a receita tributária nacional.

Conclusões

- Pode-se pelos incentivos tributários ao setor privado, entender que o Estado garantiu a ampliação do mercado de planos e seguros saúde inicialmente pelo financiamento direto pela Previdência e ao longo do tempo por política tributária.
- O impacto das políticas tributárias, de renúncia fiscal recebidas pelo setor são em montantes superiores aos instituídos pela tributação corrente.

Conclusões

- a tributação brasileira protege as empresas de planos e seguros de saúde;
- as ineficiências do Estado são utilizadas para justificar a política de renúncia fiscal ao setor privado;
- a renúncia fiscal tem impacto na magnitude desse mercado no Brasil;
- o comprometimento econômico-financeiro da carga tributária do setor em 2015, foi de 4,23% e em 2016, de 4,05%;
- a participação da tributação corrente do setor na receita tributária nacional em 2015 correspondeu a 0,35% e, em 2016, a 0,36%.

Proposta de Emenda Constitucional nº 451 de 2014.

- Autores Deputado Eduardo Cunha e Outros.
- Inclui como garantia fundamental, plano de assistência à saúde, oferecido pelo empregador em decorrência de vínculo empregatício, na utilização dos serviços de assistência médica.
- Foi apresentado o parecer do relator em 07/08/2018 **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**.

RETROCESSO

Plano e seguro de Saúde no Brasil

- Os planos de saúde não auxilia na redução da demanda ao SUS.
- Plano e seguro de Saúde é instituído por contrato de cobertura de assistência a saúde, limitada a um rol de procedimentos, ofertado em sua maioria por empresas com fins lucrativos, com objetivo de remunerar o capital investido com a maior taxa de retorno possível, não pode substituir o Sistema Único de Saúde (SUS), tampouco ser comparado, por ser a único a dar resposta as necessidades de saúde e sanitárias da sociedade.
- O Plano de saúde concorre pelos recursos do fundo público com o SUS.

AGRADECIMENTOS

- A Senadora Regina Souza Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa pelo convite e oportunidade do debate;
- A Fiocruz pelo doutorado.
- A UFRJ/IESC pelo desenvolvimento da pesquisa, sob a orientação da Profª. Drª. Lígia Bahia.
- Ao Cadernos de Saúde Pública, ENSP pela autorização do meu afastamento das atividades, para participar deste debate.
- Ao apoio do Projeto Financiamento de Sistemas de Saúde: prospectiva de custos para alocação de recursos. Financiado pelo MS/SAS/DAB - Departamento de Atenção Básica - TC FNS 05/2012 e TED FNS 50/2015. Coordenado pela Fiocruz e ENSP.

Projeto Financiamento de Sistemas de Saúde: prospectiva de custos para alocação de recursos.

- o Projeto FSS-PCAR parte do pressuposto da necessidade de incorporar estudos de financiamento, custo e alocação de recursos a partir das atuais e potenciais demandas de saúde que contemplam análises:
- (i) do território da população a ser atendida e sua composição sociodemográfica;
- (ii) das necessidades e potenciais demandas ao setor (perfil socioepidemiológico qualificado e quantificado);
- (iii) da estrutura da rede de atendimento e da normativa que regula a prestação de serviços (RENASES, RENAME, Diretrizes terapêuticas, Protocolos Clínicos e pactuação entre MS, SES e SMS - Pacto pela Saúde e atual COAP);
- (iv) dos valores de insumos, equipamentos e serviços atuais e prospectivos observando as especificidades territoriais (banco de preços);
- (v) do valor pago aos profissionais da saúde e sua prospecção;
- (vi) dos investimentos em bens móveis e imóveis (engenharia clínica); e
- (vii) prospecção de custos com base em modelos econôméticos matemáticos dinâmicos para sistemas complexos, agregando as variáveis resultantes dos itens anteriores.

Obrigada!

- Contato
- christine@ensp.fiocruz.br
- Tel: (21) 2598-2511, 2598-2737 ou 3865-9115.
- Cel: (21) 99961-4752