



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 393, de 2014, do Senador Paulo Bauer, que altera a Lei nº 11.948, de 16 de junho de 2009, que constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e dá outras providências, para determinar que, dos recursos repassados ao BNDES pelo Tesouro Nacional, ao menos 20% (vinte por cento) sejam destinados ao financiamento de obras e de aquisição de equipamentos por hospitais comunitários e beneficentes.



SF/16538.74110-62

RELATOR: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à deliberação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 393, de 2014, de autoria do Senador Paulo Bauer, propondo alterar a Lei nº 11.948, de 2009, para determinar que no mínimo 20% dos recursos concedidos nessa lei ao BNDES sejam destinados ao financiamento de hospitais comunitários e beneficentes.

O PLS é constituído de três artigos. O art. 1º traz o comando central de direcionamento de 20% dos recursos do Tesouro, também estabelecendo que o BNDES deverá destacar, em seu relatório trimestral, o

número de leitos e serviços hospitalares adicionais viabilizados e a localização dos hospitais beneficiados.

O art. 2º impõe cronograma de implementação do percentual proposto, à proporção de um décimo ao ano, ou à medida que o Banco receber o retorno dos financiamentos já concedidos, caso seja comprovada insuficiência de caixa devido a comprometimento prévio de recursos.

O art. 3º é a cláusula de vigência.

O projeto foi originalmente distribuído à CAE, para deliberação em decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II - ANÁLISE

Nos termos do art. 99, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a CAE opinar sobre proposições que tratem de assuntos referentes à política de crédito, entre outros. É o caso do presente PLS, que visa direcionar parte das operações de crédito do BNDES ao setor da saúde sem fins lucrativos. A deliberação em caráter terminativo encontra respaldo no art. 91, I, do RISF, por se tratar de projeto de lei ordinária apresentada por Senador, o que autoriza a análise da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e da técnica legislativa empregada.

Por cuidar de política de crédito, o projeto insere-se na competência legislativa privativa da União, prevista no inciso VII do art. 22 combinado com art. 48 da Constituição Federal. A iniciativa legislativa é



SF/16538.74110-62

comum, não figurando entre as competências privativas do Presidente da República (arts. 61 e 84).

O PLS nº 393, de 2014, é compatível com o ordenamento legal vigente e, acertadamente, altera lei já existente sobre a matéria de que trata. As normas regimentais foram observadas até o presente momento e a técnica legislativa empregada atende às normas de redação e alteração das leis previstas na Lei Complementar nº 95, de 1998.

A matéria não tem reflexo direto sobre o sistema tributário e orçamentário, pois não impõe renúncia de receita nem aumento de despesa fiscal ou expansão da dívida pública. Limita-se, tão somente, a direcionar a aplicação dos recursos aportados pela União no BNDES, que já foram autorizados pela Lei nº 11.948, de 2009.

Quanto ao mérito, merece aplausos a intenção do nobre proponente em buscar solucionar a dificuldade financeira pela qual atravessam os hospitais beneficentes e comunitários, ante a inquestionável contribuição para a promoção da saúde no país.

Há, contudo, alguns óbices ao projeto. Se aprovada, contingenciaria a destinação de recursos a outras áreas também prioritárias, como educação, infraestrutura, saneamento básico, habitação. A necessidade de cumprimento de 20% dos recursos repassados ao BNDES pelo Tesouro para as ações defendidas no PLS também pode tolher a dinâmica de escolha de projetos e setores a serem beneficiados.

Na verdade, poderá acarretar ineficiência na alocação de capital, gerando, em algum momento, um excesso de oferta ao setor. A aplicação de



SF/16538.74110-62

recursos financeiros depende da existência de demanda por parte das empresas, e não do fatiamento da oferta.

Qualquer segmentação de recursos por setor que não considere a real necessidade exsurge indesejável, pois pode ocasionar o descasamento entre a oferta de recursos disponíveis e a demanda por sua liberação. Uma crítica secundária que pode ser feita reside na fixação do percentual de 20%, porque não consta da justificção do projeto qual o critério adotado, inviabilizando que se faça um juízo sobre a suficiência do percentual.

O direcionamento de crédito subsidiado é um dos fatores que historicamente pressionam a manutenção de juros altos no Brasil, particularmente para os setores da economia que não são beneficiados, ou seja, os tomadores de crédito não subsidiado, sendo o principal efeito nocivo do denominado subsídio cruzado.

Embora seja importante ampliar os investimentos em saúde, há outros meios de atingir o objetivo proposto sem gerar tantas externalidades negativas. O incentivo ao investimento, motivo de preocupação do PLS, deve passar pela construção de um cenário econômico favorável, com inflação baixa que permita o alongamento do horizonte temporal requerido para a inversão em projetos produtivos, ao lado de tributação adequada, segurança jurídica e desburocratização.

Ademais, no que tange ao setor de saúde, o BNDES, com recursos provenientes do Tesouro Nacional e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), instituiu o Programa BNDES de Apoio a Instituições de Saúde – BNDES Saúde. Esse programa já direciona recursos à saúde pública e beneficia entidades filantrópicas do setor, com o objetivo de fortalecer a



SF/16538.74110-62

capacidade de atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS). O Programa surgiu em 2010, com início operacional em 2011, teve sua validade recentemente prorrogada até setembro de 2018 e sua dotação ampliada para R\$ 3,5 bilhões (com aproximadamente R\$ 1,8 bilhão já utilizado). Diante da importância do setor, o BNDES equipara as condições para projetos de investimento deste programa às condições de financiamento oferecidas a serviços públicos essenciais, como educação, assistência social e segurança prestadas pelo Poder Público. Desse modo, o setor conta com uma das condições mais favoráveis existentes atualmente nas Políticas Operacionais do BNDES¹.

Em suma, a melhor solução para o problema da dificuldade financeira das entidades filantrópicas de saúde não consiste na fixação em lei de um percentual a ser compulsoriamente destinado ao setor. Primeiro, por causa dos efeitos deletérios de se instituir mais um subsídio cruzado na política de crédito. Segundo, a lei não é o instrumento mais recomendável para tal desiderato, porque existem mecanismos mais flexíveis e igualmente eficazes do ponto de vista formal, que melhor atendem, portanto, às necessidades dinâmicas da política de crédito.

Outrossim, o Poder Legislativo poderá contribuir decisivamente, por meio de sua função fiscalizatória, sobre a política de crédito implementada pelo Poder Executivo.

¹ Fonte: Ofício 008/2015 – BNDES GP.



III – VOTO

Em virtude do exposto, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 393, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16538.74110-62