



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 290, de 2016, do Senador Antonio Carlos Valadares, que *reabre o prazo previsto na Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, para permitir às entidades de saúde privadas filantrópicas e entidades de saúde sem fins lucrativos renegociar suas dívidas decorrentes de contribuições sociais em atraso, não pagas ou não repassadas.*

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

É submetido a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 290, de 2016, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, que *reabre o prazo previsto na Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, para permitir às entidades de saúde privadas filantrópicas e entidades de saúde sem fins lucrativos renegociar suas dívidas decorrentes de contribuições sociais em atraso, não pagas ou não repassadas.*

A proposição é composta por três artigos. O art. 1º reabre durante noventa dias, a contar da publicação da nova norma, o prazo previsto no § 12 do art. 1º e no art. 7º da Lei nº 11.941, de 2009, para as entidades de saúde privadas filantrópicas e as entidades de saúde sem fins lucrativos.

Poderão ser pagas ou parceladas as dívidas de que trata o inciso III do § 2º do art. 1º da já citada Lei nº 11.941, de 2009, vencidas até 31 de dezembro de 2015 (ou seja, débitos de contribuições sociais especificados naquele dispositivo).



Enquanto a dívida não estiver consolidada, o contribuinte deverá calcular e recolher mensalmente parcela equivalente ao maior valor entre as duas possibilidades:

- a) O montante dos débitos objeto do parcelamento dividido pelo número de prestações pretendidas, descontadas eventuais antecipações; e
- b) os valores constantes do § 6º do art. 1º da Lei nº 11.941, 2009 (ou seja, R\$ 50,00 para pessoas físicas e R\$ 100,00 para pessoas jurídicas).

Por ocasião da consolidação dos débitos que serão parcelados será exigida a regularidade de todas as prestações devidas desde o mês de adesão até o mês anterior ao da conclusão da mencionada consolidação. Aplicam-se a esses débitos as regras previstas no art. 1º da Lei nº 11.941, de 2009, independentemente de os débitos terem sido objeto de parcelamento anterior.

O art. 2º define o que é entidade de saúde sem fins lucrativos para efeitos da nova lei, qual seja: pessoa jurídica de direito privado que não distribua ou transfira entre os seus sócios, associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução de seu objeto social.

O art. 3º, por fim, contém a cláusula de vigência e estabelece que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na Justificação, o autor assim delimita o objetivo do projeto:

... permitir que instituições filantrópicas ou sem fins lucrativos que atuam na área da saúde possam refinar seus débitos referentes às contribuições sociais nos termos da Lei nº 11.941, de 2009. O projeto autoriza o parcelamento dos débitos em até 180 meses, com reduções que vão de 60% a 100% das multas de mora e de ofício, de 20% a 40% das multas isoladas, de 25% a 45% dos juros de mora, além de 100% do valor do encargo legal. O desconto máximo se aplica para as instituições que quitarem seus débitos à vista. O percentual de desconto cai à medida que se estende o prazo de pagamento, que, como dissemos, pode chegar a até 180 meses.



O PLS nº 290, de 2016, foi distribuído às Comissões de Assuntos Sociais (CAS) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última decidir terminativamente. A CAS, em 22 de março último, aprovou relatório apresentado pelo Senador Eduardo Amorim favorável à proposição. No dia 29 do mesmo mês, já no âmbito da CAE, fui incumbido de relatar a presente proposição. Registre-se que não foi apresentada qualquer emenda.

II – ANÁLISE

Cabe a qualquer Comissão permanente, nos termos do art. 97 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame. Além disso, o art. 99 atribui à CAE competência específica para analisar as proposições quanto a seus aspectos econômicos e financeiros.

O PLS nº 290, de 2016, versa sobre “sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas”. Trata-se, portanto, de matéria incluída na competência do Congresso Nacional, conforme o art. 48, inciso I, da Constituição Federal. Ademais, a iniciativa é legítima, uma vez que não se insere entre aquelas que competem privativamente ao Presidente da República, conforme o § 1º do art. 61 da Lei Maior. Destaque-se que a proposição está redigida em conformidade com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Antes da análise do mérito, impõe-se analisar o contexto legal no qual se insere o projeto em comento. Para isso, convém detalhar os dispositivos relevantes da Lei nº 11.941, de 2009. Em seguida, tecerei considerações sobre o impacto orçamentário-financeiro correspondente.

II.1. DA LEI Nº 11.941, DE 2009

A Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, é resultado da Medida Provisória (MPV) nº 449, de 2008, que alterou a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários, concedeu remissão nos casos em que especifica, instituiu regime tributário de transição e deu outras providências.

O art. 1º dessa lei estabeleceu que poderiam ser pagos ou parcelados, em até 180 meses, os débitos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e os débitos para com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), inclusive o saldo remanescente dos débitos



consolidados no Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), no Parcelamento Especial (PAES), no Parcelamento Excepcional (PAEX), no parcelamento previsto no art. 38 da Lei nº 8.212, de 1991, e no parcelamento previsto no art. 10 da Lei nº 10.522, de 2002, mesmo que tivessem sido excluídos dos respectivos programas e parcelamentos, bem como os débitos decorrentes do aproveitamento indevido de créditos do imposto sobre produtos industrializados (IPI) oriundos da aquisição de matérias-primas, material de embalagem e produtos intermediários relacionados na Tabela de Incidência do IPI, com incidência de alíquota zero ou como não-tributados.

Ainda sobre o art. 1º, o § 2º dispunha que poderiam ser pagas ou parceladas as dívidas vencidas até 30 de novembro de 2008, de pessoas físicas ou jurídicas, consolidadas pelo sujeito passivo, com exigibilidade suspensa ou não, inscritas ou não em dívida ativa, consideradas isoladamente, mesmo em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tivessem sido objeto de parcelamento anterior, não integralmente quitado, ainda que cancelado por falta de pagamento.

Já o inciso III desse mesmo parágrafo disciplinava o pagamento ou parcelamento dos débitos decorrentes (i) das contribuições sociais devidas (i.1) pelas empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço, (i.2) pelos empregadores domésticos e (i.3) pelos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição, (ii) das contribuições instituídas a título de substituição e (iii) das contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, administrados pela RFB.

O § 3º do art. 1º, por sua vez, dispunha que os débitos apurados, exceto aqueles parcelados anteriormente, poderiam ser pagos dessa forma:

- a) pagos à vista, com redução de 100% das multas de mora e de ofício, de 40% das isoladas, de 45% dos juros de mora e de 100% sobre o valor do encargo legal;
- b) parcelados em até trinta prestações mensais, com redução de 90% das multas de mora e de ofício, de 35% das isoladas, de 40% dos juros de mora e de 100% sobre o valor do encargo legal;
- c) parcelados em até sessenta prestações mensais, com redução de 80% das multas de mora e de ofício, de 30% das isoladas, de 35% dos juros de mora e de 100% sobre o valor do encargo legal;



- d) parcelados em até 120 prestações mensais, com redução de 70% das multas de mora e de ofício, de 25% das isoladas, de 30% dos juros de mora e de 100% sobre o valor do encargo legal; ou
- e) parcelados em até 180 prestações mensais, com redução de 60% das multas de mora e de ofício, de 20% das isoladas, de 25% dos juros de mora e de 100% sobre o valor do encargo legal.

O § 6º estipulava que a dívida a ser parcelada seria consolidada na data do requerimento e seria dividida pelo número de prestações indicadas pelo sujeito passivo, com cada prestação mensal não podendo ser inferior a R\$ 50,00, no caso de pessoa física, ou R\$ 100,00, no caso de pessoa jurídica.

O § 12, a seu tempo, previa que os contribuintes que tivessem optado pelos parcelamentos previstos na MPV nº 449, de 2008 (precursora, como visto, da Lei nº 11.941, de 2009), poderiam optar pelo reparcelamento dos respectivos débitos até o último dia útil do sexto mês subsequente ao da publicação da nova norma. Esse dispositivo foi duplamente complementado:

- a) pelo art. 17 da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, alterado pelo art. 93 da Lei 12.973, de 13 de maio de 2014, que fixou como prazo máximo para o reparcelamento o último dia útil do segundo mês subsequente ao da publicação da lei decorrente da conversão da MPV nº 627, de 2013 (a própria Lei nº 12.973); e
- b) pelo art. 2º da Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, alterada pelo art. 34 da Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, que reabriu o prazo em questão por quinze dias após a publicação da lei decorrente da conversão da MPV nº 651, de 2014 (a própria Lei nº 13.043).

Especificamente acerca da última reabertura, tratou-se de iniciativa do Parlamento, mediante a inserção de dispositivo próprio no Projeto de Lei Conversão (PLV) nº 10, de 2014, aprovado no lugar da MPV nº 638, de 2014. Posteriormente, o Executivo ajustou a redação da Lei nº 12.996, de 2014, por intermédio da MPV nº 651, de 2014. Segundo a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 93, de 24 de junho de 2014, firmada pelos então Ministros da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Planejamento, Orçamento e Gestão, buscava-se:

58. ... [tornar] as regras do parcelamento (...) mais adequadas à solução de passivo tributário pelo contribuinte que deseja regularizar-se para com a Fazenda Nacional. (...)

59. A urgência e a relevância da edição desta proposta decorrem da necessidade de facilitar as regras do programa de recuperação fiscal instituído pelo parcelamento recém-aberto para que o programa alcance plenamente os objetivos pretendidos.

Consequentemente, com a Lei nº 13.043, de 2014, o novo prazo para reparcelamento estendeu-se até o dia 1º de dezembro daquele ano, conforme a Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 21, de 17 de novembro de 2014.

Voltando à Lei nº 11.941, de 2009, o art. 7º, por fim, estipulava que a opção pelo pagamento à vista ou pelos parcelamentos de débitos observaria o mesmo prazo contido no § 12 do art. 1º, sendo igualmente ajustado ao longo do tempo pelas leis retromencionadas.

Em síntese, a renegociação pretendida pelo PLS nº 290, de 2016, insere-se em programa de parcelamento, em até 180 meses, de débitos junto à RFB, sendo que a parcela não poderá ser menor que R\$ 100,00. Poderão ser renegociadas algumas contribuições sociais, devidas pelas pessoas jurídicas beneficiadas. Diferentemente do programa original, contudo, o projeto contempla apenas entidades de saúde sem fins lucrativos e os descontos previstos no § 3º do art. 1º da Lei nº 11.941, de 2009, incidem, inclusive, sobre os débitos parcelados anteriormente. Além do mais, a data de corte para a consolidação dos débitos passa a ser 31 de dezembro de 2015.

II.2. DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Segundo relatório da Confederação das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos (CMB), as dívidas do setor passaram de R\$ 1,8 bilhão, em 2005, para R\$ 5,9 bilhões, em 2009, R\$ 11,2 bilhões, em 2011, e R\$ 21,6 bilhões, em 31 de maio de 2015. O quadro a seguir detalha a composição desse último montante:

DÍVIDAS DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS (POSIÇÃO EM 31/05/2015)

OBRIGAÇÕES PENDENTES	VALOR (EM MIL R\$)	%
Sistema financeiro	12.090.873	56,1
Fornecedores	3.636.219	16,9
Impostos e contribuições não recolhidos	2.595.848	12,0



Passivos trabalhistas	1.476.823	6,8
Salários atrasados e honorários médicos	1.767.854	8,2
TOTAL	21.567.617	100,0

Fonte: CMB (<http://www.cmb.org.br/acessoasaude/>).

As contribuições sociais devidas representam um subconjunto do montante “impostos e contribuições não recolhidas”. O presente projeto pretende, portanto, parcelar um valor, em 31 de maio de 2015, não superior a R\$ 2,6 bilhões. Como a data de corte para a inclusão de débitos no programa de parcelamento é o vencimento destes até 31 de dezembro de 2015, o subconjunto a ser renegociado sofreria a incidência dos juros, multas e outros encargos legais devidos entre essas duas datas para que se apure o valor a ser pago, observados os descontos previstos na legislação. Além disso, entre essas datas novos débitos de natureza tributária devem ter sido inadimplidos pelas referidas entidades. Por conseguinte, é incerto o resultado financeiro da operação em termos do total de juros e multas que será abonado.

No entanto, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) e o art. 118 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2017 (Lei nº 13.408, de 2016) exigem, entre outras medidas, a demonstração da estimativa do impacto na arrecadação. A ausência dessas informações conspira contra a aprovação da presente matéria.

II.3. DO MÉRITO

Em relação ao mérito, julgo que esta Casa não pode deixar de oferecer uma resposta às prementes necessidades das santas casas e hospitais filantrópicos. As dívidas desse setor-chave para o bem-estar da nossa população são muito expressivas. A importância social da presente iniciativa está muito apropriadamente resumida no parecer aprovado pela CAS. Destaco a seguinte passagem:

Segundo dados de julho de 2016, fornecidos pelo Ministério da Saúde, a rede hospitalar beneficente era responsável por 37,98% dos leitos disponíveis no SUS, distribuídos em 6,3 mil estabelecimentos em todo o Brasil. Desse total, 1,7 mil eram hospitais beneficentes que prestavam os serviços. Nesse levantamento, em aproximadamente mil municípios brasileiros, a assistência hospitalar era oferecida exclusivamente por Santas Casas e Hospitais Filantrópicos.



O fato é que o problema das santas casas e dos hospitais filantrópicos é antigo. Com efeito, como lembrado pelo Senador Antonio Carlos Valadares, não é a primeira vez que se tenta algum tipo de renegociação das dívidas desse setor. A Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, por exemplo, instituiu o 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 (Prosus), que concedia remissão e moratória de dívidas vencidas no âmbito da RFB e da PGFN.

No entanto, destaco que as contribuições sociais devidas representam não mais do que 12% do total de suas dívidas, como mostrado pelo quadro elaborado pela própria CMB. Dessa forma, entendo que a renegociação proposta não constitui uma solução suficientemente abrangente para a crise enfrentada pelas Santas Casas. O PLS nº 744, de 2015, do Senador José Serra, que *cria o Programa de Financiamento Preferencial às Instituições Filantrópicas e Sem Fins Lucrativos (PRO-SANTACASAS) para atender instituições filantrópicas e sem fins lucrativos que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde*, parece mais próximo desse intento. Acertadamente, esta Comissão o aprovou, de modo terminativo, em 11 de abril de 2017. Apreciado pela Câmara dos Deputados com a celeridade requerida pela crise, a proposição resultou na Lei nº 13.479, de 5 de setembro de 2017. Convém agora permitir que seus efeitos sejam plenamente sentidos, para posterior avaliação.

Dessa forma, considero que o PLS nº 290, de 2016, está prejudicado por ter perdido a oportunidade, conforme o inciso I do art. 334 do RISF.



III – VOTO

Em face do exposto, voto pela prejudicialidade do Projeto de Lei do Senado nº 290, de 2016.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

