



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Nadine Giullia Lena

Renúncia fiscal: uma discussão sobre o financiamento do Pronon e do Pronas/PCD

Brasília – DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

Nadine Giullia Lena

Renúncia fiscal: uma discussão sobre o financiamento do Pronon e do Pronas/PCD

Artigo apresentado ao Curso de Especialização Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público da Universidade Aberta do Brasil como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Profa. Dra. Diana Vaz de Lima

Brasília – DF

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

LL563r Lena, Nadine Giullia
Renúncia fiscal: uma discussão sobre o financiamento do
Pronon e do Pronas/PCD / Nadine Giullia Lena; orientador
Diana Vaz de Lima. -- Brasília, 2024.
28 p.

Monografia (Especialização - Orçamento, Governança e
Gestão de Riscos no Setor Público) -- Universidade de
Brasília, 2024.

1. Renúncia fiscal. 2. Pronas/PCD. 3. Pronon. 4. Saúde
pública. 5. Políticas públicas. I. Vaz de Lima, Diana,
orient. II. Título.

Nadine Giullia Lena

Renúncia fiscal: uma discussão sobre o financiamento do Pronon e do Pronas/PCD

Artigo apresentado ao Curso de Especialização Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público da Universidade Aberta do Brasil como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: 04/07/2024.

Prof^ª. Dra. Diana Vaz de Lima (UnB)
Orientadora

Prof^ª. Dr. Edmilson Soares Campos (UnB)
Professora - Examinadora

Resumo

Este estudo examina a política de renúncia fiscal no financiamento dos programas Pronas/PCD e Pronon, criados para promoção de ações e serviços na esfera da oncologia e saúde de pessoas com deficiência. A renúncia fiscal, que envolve a concessão de benefícios tributários pelo governo, desempenha um papel crucial no suporte a esses programas. Através de uma análise detalhada do marco legal, regulamentação, e desafios enfrentados, este trabalho investiga como a esta política impacta a distribuição dos recursos desses programas pelo país. Utilizando uma abordagem metodológica qualitativa, o estudo realiza um estudo de caso no Ministério da Saúde, envolvendo projetos financiados pelo Pronas/PCD e Pronon. Os resultados mostram que, apesar de a renúncia fiscal ter potencial para direcionar recursos substanciais para áreas prioritárias, a distribuição desses recursos pelo país é desigual. As regiões mais desenvolvidas economicamente tendem a receber uma parcela maior dos recursos, enquanto áreas menos favorecidas enfrentam desafios significativos em captar financiamentos adequados. Isso evidencia a necessidade de políticas mais equilibradas e mecanismos de controle mais rigorosos para assegurar que os benefícios da renúncia fiscal alcancem todas as regiões de forma equitativa.

Palavras-chave: *Renúncia fiscal, Pronas/PCD, Pronon, saúde pública, políticas públicas.*

Abstract

This study examines the tax waiver policy in financing the Pronas/PCD and Pronon programs, created to promote actions and services in the field of oncology and people with disabilities health. The tax waiver, which involves tax benefits granted by the government, plays a crucial role in supporting these programs. Through a detailed analysis of the legal framework, regulations and challenges faced, this work investigates how this policy impacts the distribution of resources for these programs across the country. Using a qualitative methodological approach, the study conducts a case study at the Ministry of Health, involving projects financed by Pronas/PCD and Pronon. The results show that, although the tax waiver has the potential to direct substantial resources to priority areas, the distribution of these resources across the country is uneven. Economically more developed regions tend to receive a larger share of the resources, while less privileged areas face significant challenges in securing adequate funding. This highlights the need for more balanced policies and stricter control mechanisms to ensure that the benefits of the tax waiver reach all regions equitably.

Keywords: *Tax waiver, Pronas/PCD, Pronon, public health, public policies.*

Lista de figuras

| | |
|---|----|
| <i>Figura 1 Evolução dos gastos tributários</i> | 23 |
| <i>Figura 2 Gastos tributários e parcela função saúde</i> | 24 |
| <i>Figura 3 Parcela função saúde</i> | 25 |
| <i>Figura 4 Distribuição por região</i> | 25 |
| <i>Figura 5 Distribuição acumulada por região</i> | 26 |
| <i>Figura 6 Instituições credenciadas por região</i> | 27 |
| <i>Figura 7 Distribuição de projetos aprovados por região</i> | 27 |
| <i>Figura 8 Projetos analisados eixo III - 2023</i> | 29 |
| <i>Figura 9 Projetos aprovados 2023</i> | 30 |

Sumário

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | INTRODUÇÃO | 9 |
| 2. | REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO | 10 |
| 2.1. | Direito à saúde e políticas de saúde pública | 10 |
| 2.2. | Renúncia Fiscal: Impactos, Regulamentação e Desafios | 12 |
| 2.3. | Os programas Pronas/PCD e Pronon | 14 |
| 2.3.1. | Marco Legal e Normativo | 14 |
| 2.3.2. | Organização Pronas/PCD e Pronon | 15 |
| 2.4. | Produção Científica sobre Financiamento em Saúde: Estudos Anteriores sobre os programas Pronon e Pronas/PCD | 18 |
| 3. | METODOLOGIA | 21 |
| 4. | RESULTADOS | 22 |
| 5. | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 30 |
| | REFERÊNCIAS | 32 |

1. INTRODUÇÃO

Antes de adentrar nas complexidades e implicações da renúncia fiscal, é essencial estabelecer um entendimento claro desse conceito. A renúncia fiscal, frequentemente discutida nos debates econômicos e políticos, refere-se à perda de arrecadação tributária resultante da concessão de benefícios fiscais, como isenções, remissões, reduções especiais de base de cálculo ou alíquotas, entre outros, pelo poder público a contribuintes de setores específicos, regiões geográficas ou até mesmo pessoas físicas (ALMEIDA, F. C. R., 2009).

Segundo Almeida (2009), a renúncia de receita pública é uma medida governamental que se alinha com uma variedade de políticas públicas destinadas a cumprir as funções específicas dos diferentes níveis de governo: federal, estadual e municipal. Seu propósito primordial é facilitar o financiamento de programas, projetos e iniciativas voltadas para o bem-estar da sociedade e para promoção do desenvolvimento socioeconômico em diferentes regiões do país.

Nesse cenário, Secchi (2019) destaca que no século XX ocorreu aumento significativa da intervenção estatal na formulação e implementação de políticas, programas e serviços públicos, com o objetivo de promover progresso econômico e à redução de suas instabilidades cíclicas. Segundo o autor, políticas públicas é um conceito abstrato que se torna tangível por meio de diversos instrumentos, como programas públicos, projetos, leis, subsídios governamentais, entre outros. Como forma de materializar o conceito, o autor trata da operacionalização das políticas públicas por diversas áreas de intervenção, como na saúde, educação, gestão, segurança, entre outros. De modo que cada uma dessas áreas possui problemas e soluções específicas, que também demandam políticas específicas.

No âmbito de intervenção da Saúde, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a saúde é direito de todos. É dever do Estado garantir a execução de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e também de assegurar o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. No mais, cabe ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (Brasil, 1988). Nesse sentido, Almeida (2009, p. 20) complementa que, embora os objetivos da renúncia de receita sejam públicos, por natureza, as atividades necessárias à sua consecução nem sempre são executadas por agentes do Estado e os instrumentos utilizados para programação e

controle não são os orçamentos da União (Fiscal, de Investimento das Estatais e da Seguridade Social).

Dentro desse contexto, por meio da Lei nº 12.715/2012 foram instituídos o Programa Nacional De Apoio À Atenção Oncológica (Pronon) e o Programa Nacional De Apoio À Atenção da Saúde da Pessoa Com Deficiência (Pronas/PCD). Estes programas nasceram com o intuito de estimular entidades, associações e fundações privadas sem fins lucrativos a promoverem ações e serviços na esfera da oncologia e saúde de pessoas com deficiência. Mais recentemente, a Lei nº 14.564, de 4 de maio de 2023, promoveu modificações na Lei nº 12.715/2012 prorrogando a faculdade de dedução do imposto sobre a renda dos valores correspondentes a doações e patrocínios em prol de ações e serviços dos programas supracitados. Essas iniciativas visam apoiar entidades engajadas na realização de projetos que impulsionem o avanço nessas áreas, contribuindo para aprimorar a qualidade de vida das pessoas que dependem desses serviços.

Apesar dos preceitos constitucionais estabelecidos no § 6º do artigo 165 da CF/88 e em outros dispositivos que abordam essa questão, o governo federal ainda não implementou mecanismos de controle que possibilitem o conhecimento, em nível agregado e por exercício financeiro, dos montantes de recursos renunciados, dos beneficiários desses recursos e dos resultados efetivos em comparação com os objetivos dos planos governamentais (Almeida, 2009).

Lotta (2019) ressalta que é na avaliação que os resultados das políticas públicas são mensurados. Nesse sentido, é fundamental que seja possível avaliar e mensurar as políticas públicas com o objetivo de controlar – no sentido de ajustar, readequar – seu funcionamento, especialmente para as da área de saúde.

Este estudo tem como objetivo analisar o financiamento dos programas Pronas/PCD e Pronon e a distribuição desses recursos pelo país, será realizado um estudo de caso no ministério da saúde envolvendo os projetos de pesquisa financiados através do Pronas/PCD e Pronon.

2. REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

2.1. Direito à saúde e políticas de saúde pública

No contexto brasileiro, o direito à saúde foi consagrado de forma expressa na Constituição Federal de 1988, e é reconhecido como um dos pilares fundamentais da democracia e da garantia de bem-estar social. A CF/88 estabelece em seu artigo 196 que "a

saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação". Nos artigos subsequentes, é abordada a constituição de um sistema único de saúde, integrando as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada.

Para Gadelha e Costa (2013), a promulgação da CF/88 não foi suficiente para impulsionar o Sistema Único de Saúde (SUS). Para os autores, a concretização da saúde da como um direito fundamental demanda um esforço significativo, especialmente no que diz respeito ao acesso equitativo a bens e serviços de saúde para toda a população.

Para tal, são desenvolvidas políticas públicas cuja fonte de recursos e o financiamento são alvos de discussões de ordem política e econômica (Souza e Carvalho, 2023). No âmbito das políticas públicas, o financiamento da saúde é previsto por meio dos instrumentos de planejamento governamental, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por sua vez, a Emenda Constitucional 29 (EC 29/2000) estabelece os percentuais a serem destinados aos Serviços Públicos de Saúde pelos diversos entes federativos.

Nesse sentido, o governo brasileiro tem implementado diversas estratégias para promover a saúde pública no país. Estas incluem as táticas bem-sucedidas de negociação de preços farmacêuticos, que têm sido eficazes no equilíbrio entre obrigações de patentes e preços de medicamentos (Cohen; Lybecker, 2005). Além disso, o governo tem-se concentrado no reforço dos cuidados de saúde primários, particularmente através da Estratégia de Saúde da Família, para realizar campanhas de imunização contra a COVID-19 para idosos, resultando na redução das taxas de morbidade e mortalidade em todo o país (Gutiérrez-Murillo, 2022).

Ainda foram desenvolvidas políticas públicas para incorporar práticas corporais, atividade física e esportes na Educação Básica, alinhando-se com as políticas e leis nacionais de promoção da saúde para melhorar a saúde nas escolas (Paganella; Amaral, 2021). Além disso, intervenções comunitárias, como o Programa VAMOS, foram concebidas para promover estilos de vida ativos e saudáveis entre adultos e idosos, utilizando abordagens educacionais e comportamentais (Tomicki et al., 2021). No mais, a expansão de programas públicos para incentivar a participação em atividades físicas tem demonstrado levar a comportamentos mais saudáveis entre os brasileiros, indicando a importância de tais iniciativas para a promoção da saúde no país (Oliveira, 2021).

No Brasil, o emprego de benefícios tributários como instrumento político, com o objetivo de intervir nas decisões de alocação de recursos, tem sido adotado pelo menos desde

o início de 1960 (Sayd, 2003). A alocação de recursos para a promoção da saúde através de políticas fiscais requer abordagens inovadoras para evitar o agravamento das desigualdades sociais existentes (Gillingham, 2014). Desse modo, a compreensão dos princípios básicos da política fiscal é essencial para que os decisores políticos garantam a afetação eficiente de recursos limitados, especialmente no setor da saúde (Boachie, 2020).

2.2. Renúncia Fiscal: Impactos, Regulamentação e Desafios

Os incentivos e benefícios fiscais são amplamente utilizados em todo o mundo como instrumentos para promover políticas públicas e favorecer o desenvolvimento econômico e social, com finalidades extrafiscais ou regulatórias (Bradford, 2019).

Musso e Fischer (2024) destacam que as políticas públicas não se restringem apenas à cobrança de tributos, embora essa seja a prática predominante. Essa garantia dos direitos fundamentais também pode ocorrer pela redução ou abstenção da exigência destes tributos. Assim, quando a política pública é de estímulo, é classificada como fomento. Porém, há situações em que a desoneração – e não o fomento propriamente dito – tem como objetivo promover o desenvolvimento de uma região específica ou reduzir a desigualdade social (Bentes; Nobre; Lima, 2017).

A prática de desoneração fiscal tem sido amplamente utilizada no Brasil, mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988. No entanto, especialmente a partir dela, importantes políticas de Estado têm sido desenvolvidas, sendo a renúncia de tributos sua ferramenta principal (Musso e Fischer, 2024).

A renúncia fiscal propriamente dita ocorre quando o governo abre mão de receber o total ou parte dos tributos devidos em prol de um estímulo da economia ou de programas sociais, que serão desenvolvidos pelo setor privado ou por entidades não governamentais (Almeida, 2000).

No Brasil, as renúncias fiscais referem-se a mecanismos que permitem reduções ou isenções no pagamento de impostos, impactando diversos setores da economia (Mendes; Weiler, 2015; Pedrosa et al., 2000). Essas dispensas podem ocorrer na forma de deduções da base de cálculo de determinados tributos, como o IRPJ e a CSLL, para contribuições aos planos de previdência privada (Regazzini; Bacha; Ferreira Filho, 2021).

Segundo Surrey (1973), os dispositivos de reduções, deduções e isenções presentes no imposto de renda são, na verdade, uma forma de fornecer assistência financeira por parte do governo. Em vez de o governo arrecadar e gastar diretamente em setores específicos, regiões

ou grupos de contribuintes, ele opta por não arrecadar, resultando em uma perda de receita que alguns podem interpretar como despesa. Assim, a renúncia fiscal se assemelha aos gastos orçamentários do governo, mas é realizada pela redução da arrecadação tributária em vez de um desembolso direto (Surrey, 1973).

As renúncias fiscais desempenham um papel significativo como instrumento de política pública brasileira, impactando diversos setores, como saúde, cultura e gestão de receitas (Mendes; Weiller, 2015; Pedrosa et al., 2000; Michetti, 2016; Ollaik; Medeiros, 2011). Essas isenções são utilizadas para incentivar determinados comportamentos ou atividades, como aumentar a cobertura do plano de saúde ou promover iniciativas culturais, proporcionando benefícios ou isenções fiscais. Gonzaga e Reis (2014) destacam a vantagem de que o recurso oriundo da renúncia fiscal permite a alocação mais imediata de recursos em determinada área.

Contudo, diante do cenário de escassez de recursos e da necessidade do Estado de atender a uma infinidade de necessidades humanas, cada recurso que escapa dos cofres governamentais é importante. Historicamente, pelo menos no âmbito da União, as medidas de desoneração têm sido justificadas muito mais com base em expectativas de sucesso do que na demonstração efetiva do sucesso propriamente dito (Musso; Fischer, 2024). Assim sendo, fica evidente que existe uma necessidade crescente de melhorar o controle e a supervisão das isenções fiscais para garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade dos programas envolvidos.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, estabelece que o Congresso Nacional deve exercer o controle externo por meio da “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta”, para avaliar, entre outros, a “aplicação das subvenções e renúncias de receita”. Ainda, o art. 165, § 6º, que inaugura a seção que trata dos orçamentos, dispõe que no projeto de lei orçamentária deverá constar o “demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

Entretanto, foi com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101, de 4 de maio de 2000, que a questão da renúncia fiscal passou a ser tratada de forma mais rígida (Sayd, 2003). Dentre as regras e normas dispostas na LRF para os governantes, encontra-se em seu art. 14 as condições a serem observadas em caso de renúncia fiscal, destacando que qualquer benefício que resulte em diminuição de receita deve ser acompanhado de uma estimativa do impacto financeiro que poderá ocorrer (Oliveira, 2024).

Apesar de ser um assunto tratado tanto na Constituição como em leis específicas, o controle de benefícios fiscais abordado nestes textos legais remete ao objetivo de conferir transparência e visibilidade aos efeitos que as renúncias tributárias podem causar nas finanças públicas. Atualmente, não existe dispositivo legal de caráter federal que imponha um mecanismo de controle voltado a aferir o cumprimento ou o desvio de uma finalidade (Tamanini, 2020).

É imperativa a criação de mecanismos que permitam um processo de avaliação constante para saber se as renúncias fiscais estão produzindo os resultados desejados (Sayd, 2003). Pois, realizando uma análise ao longo do tempo, fica evidente que as medidas de incentivo tendem a perder eficácia com o passar dos anos, e há o risco de se transformarem em privilégios injustificados. Portanto, é fundamental avaliar e reavaliar o desenvolvimento dos incentivos tributários ao longo do tempo, considerando se estão cumprindo os objetivos para os quais foram criados (Tamanini, 2020).

2.3. Os programas Pronas/PCD e Pronon

2.3.1. Marco Legal e Normativo

A manutenção e realização do Pronon e do Pronas/PCD estão diretamente conectadas com os aspectos legais relacionados à renúncia fiscal e aos incentivos fiscais no Brasil, incentivos estes que desempenham um papel crucial na promoção do desenvolvimento nacional (Silva, 2009). A legislação que rege estes programas inclui:

- a) Lei nº 12.715/2012: Instituiu os programas Pronon e Pronas/PCD.
- b) Decreto nº 7.988/2013: Regulamenta os artigos 1º a 13 da Lei nº 12.715/2012, que dispõem sobre o Pronon e o Pronas/PCD.
- c) Portaria nº 875/2013: Estabeleceu regras e critérios para apresentação e aprovação de projetos no âmbito do Pronon e do Pronas/PCD.
- d) Portaria nº 1.550/2014: Redefiniu as regras e critérios para o credenciamento de instituições e para a execução, acompanhamento e avaliação de projetos nos programas.
- e) Portaria de Consolidação nº 05, Anexo LXXXVI: Dispõe sobre as regras e critérios para o credenciamento de instituições e a execução de projetos nos programas, com modificações ao longo do tempo.

- f) Portaria nº 695/2020: Alterou a Portaria de Consolidação nº 05, Anexo LXXXVI, para estabelecer regras de apresentação e análise de projetos no âmbito do Pronon e do Pronas/PCD.
- g) Portaria nº 751/2020: Modificou o Anexo LXXXVI da Portaria de Consolidação nº 05 para dispor sobre a aplicação financeira dos recursos captados nos programas.
- h) Portaria nº 1.848: Autorizou a suspensão das atividades previstas para os projetos aprovados enquanto durasse a Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) ocasionada pela Covid-19.
- i) Portaria MS nº 913/2022: Revogou a Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) que suspendeu a execução dos programas devido à Covid-19.
- j) Lei nº 14.564/2023: Alterou a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para prorrogar a faculdade de dedução do imposto sobre a renda dos valores correspondentes a doações e patrocínios em prol de ações e serviços dos programas.
- k) Portaria GAB/SE nº 143/2023: Autorizou o início do prazo e deu outras providências para apresentação de projetos no âmbito dos programas, no exercício de 2023.

No geral, navegar pelas implicações jurídicas e econômicas das renúncias e incentivos fiscais no Brasil requer uma abordagem equilibrada que considere as diversas perspectivas. No direito tributário brasileiro, existem tensões entre as perspectivas jurídica e econômica, com a necessidade de um novo meio-termo que considere ambos os aspectos para uma tomada de decisão eficaz (Castro, 2011).

A legislação em questão regulamenta tanto o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) quanto o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD), abordando diversos aspectos. Ela define diretrizes para a gestão, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação dos resultados dos projetos dentro dos escopos do Pronon e do Pronas/PCD.

2.3.2. Organização Pronas/PCD e Pronon

Para promover o avanço científico e tecnológico, o Ministério da Saúde incentiva estudos, pesquisas e inovações em saúde, além de promover projetos em capacitação e assistência. O financiamento desses projetos ocorre por meio de diferentes modelos de fomento, como imunidade tributária e renúncia fiscal. Três programas são desenvolvidos nessas modalidades: o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema

Único de Saúde (Proadi-SUS), o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD).

O Proadi-SUS, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, tem como objetivo aprimorar o Sistema Único de Saúde (SUS) por meio de projetos de capacitação de recursos humanos, pesquisa, avaliação, incorporação de tecnologias, gestão e assistência especializada.

O Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD), instituídos pela Lei nº 12.715/2012, foram projetados para estimular o desenvolvimento de ações e serviços por entidades, associações e fundações privadas sem fins lucrativos que atuem no campo da oncologia e da pessoa com deficiência. A finalidade do Pronon é captar e direcionar recursos para a prevenção e o tratamento do câncer, enquanto o Pronas/PCD tem o objetivo de captar e encaminhar recursos destinados a promover e desenvolver a prevenção e a reabilitação da pessoa com deficiência (Brasil, 2013).

Inicialmente, estabeleceu-se pela Lei nº 12.715/2012 que as deduções fiscais em apoio às ações dos programas seriam válidas no período de 2012 a 2021. Para pessoas físicas, essa possibilidade foi concedida a partir do ano-calendário de 2012 até o ano-calendário de 2020. Já para pessoas jurídicas, na condição de incentivadoras, a opção de dedução do imposto sobre a renda foi permitida a partir do ano-calendário de 2013 até o ano-calendário de 2021. Isso significa que as empresas e indivíduos poderiam deduzir parte do imposto devido em virtude de doações e patrocínios feitos diretamente em apoio às ações e serviços dos programas.

Recentemente, a Lei nº 14.564, de 4 de maio de 2023, promoveu modificações na Lei nº 12.715/2012, prorrogando a faculdade de dedução do imposto sobre a renda dos valores correspondentes a doações e patrocínios em prol de ações e serviços dos programas supracitados. Essas iniciativas visam apoiar entidades engajadas na realização de projetos que impulsionem o avanço nessas áreas, contribuindo para aprimorar a qualidade de vida das pessoas que dependem desses serviços.

Vale destacar que a obtenção de recursos junto a pessoas físicas e jurídicas só pode ocorrer após a aprovação e autorização pelo Ministério da Saúde. Anualmente, uma portaria é publicada no Diário Oficial da União (DOU), divulgando a lista de projetos aprovados e autorizando as instituições responsáveis a captarem recursos para a execução dos mesmos. É de responsabilidade dessas instituições captar os recursos para os projetos aprovados,

podendo fazê-lo diretamente ou contratando consultoria para auxiliá-las nessa etapa, conforme estabelecido no Anexo LXXXVI à Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017.

Para cada projeto aprovado, o Ministério da Saúde solicita ao Banco do Brasil a abertura de uma conta corrente denominada "Conta Captação", cuja finalidade é receber os recursos diretamente dos doadores. As doações captadas pelas instituições no âmbito do Pronon e do Pronas/PCD são recursos públicos e estão sujeitas a acompanhamento, prestação de contas e avaliação técnica (Ministério da Saúde, 2023).

Como direcionamento estratégico, as ações dos programas foram organizadas em três áreas de atuação: I) prestação de serviços médico-assistenciais; II) formação, treinamento e aprimoramento de recursos humanos; e III) pesquisas clínicas, epidemiológicas e experimentais (BRASIL, 2017). Assim como retratado na pesquisa de Imbimbo (2023), o eixo (I) de pesquisa será o enfoque deste trabalho, em detrimento dos eixos (II) e (III). A necessidade de escolha de um eixo se dá pelas particularidades de execução, produtos e resultados esperados de cada um dos eixos dos Programas.

Além disso, considerando as claras diferenças entre pesquisa, assistência e capacitação, o eixo (I) pesquisa possui como área técnica do Ministério da Saúde responsável por analisar, monitorar e avaliar a prestação de contas desses projetos de pesquisa a Coordenação Geral de Fomento à Pesquisa em Saúde do Departamento de Ciência e Tecnologia, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (COPP/DECIT/SCTIE/MS) (Imbimbo, 2023).

Como regra, somente instituições previamente credenciadas poderão submeter projetos para avaliação e aprovação do Ministério de Saúde, conforme preconizado no Anexo LXXXVI da Portaria de Consolidação Nº 05, de 28 de setembro de 2017.

No caso do Pronon, as instituições devem ser pessoas jurídicas de direito privado, associativas ou fundacionais sem fins lucrativos, com certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, qualificadas como Organização Social (OS) e qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Para o Pronas/PCD, além desses requisitos, é necessário prestar atendimento direto e gratuito às pessoas com deficiência e estar cadastrado no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) do Ministério da Saúde (BRASIL, 2017; Imbimbo, 2023).

Complementarmente, ao apresentar os projetos, as instituições deverão encaminhar orçamento detalhado, englobando todos os custos necessários para o alcance dos objetivos propostos, de modo que os custos terão sua natureza destacada, bem como a categoria dos gastos. Anualmente, a instituição proponente de um projeto deve apresentar um relatório de

prestação de contas, detalhando as atividades realizadas e a execução financeira correspondente.

Souza e Carvalho (2023) propuseram discutir os avanços do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD) sob a perspectiva de uma política pública de saúde no Brasil. Em seus achados, destacou o estudo de Neves (2021), que nas considerações dos resultados, afirmou: "[...] é possível observar que, dentre as Instituições participantes, foi possível confirmar a tendência de desenvolvimento econômico do Brasil, com convergência para as grandes cidades, localizadas, em sua maioria, na região Sudeste brasileira, através dos Programas [...]" (p. 82).

Além disso, foi evidenciada, a partir dos dados e análises realizadas, uma avaliação positiva dos programas pelas instituições. Isso ocorre devido à parceria público-privada, que possibilita a ampliação do acesso aos serviços e ações na área da saúde para uma parcela da população que não é completamente atendida. De maneira geral, a utilização da Renúncia Fiscal foi vista como algo positivo, já que, caso contrário, as instituições classificadas como Terceiro Setor não teriam meios para oferecer ou ampliar suas ações na área da saúde e, conseqüentemente, não poderiam contribuir para aliviar a demanda sobre o SUS (Souza e Carvalho, 2023).

Nesse sentido, Gadelha e Costa (2013) chamam atenção para o fato de que, na sociedade contemporânea, o destaque para inovação é crucial, pois se torna um elemento estratégico na determinação da posição econômica e produtiva de um país em relação aos outros, exercendo uma influência significativa nas condições de vida das populações.

2.4. Produção Científica sobre Financiamento em Saúde: Estudos Anteriores sobre os programas Pronon e Pronas/PCD

Estudos anteriores têm lançado luz sobre diversos aspectos relacionados ao tema em questão. Observando a literatura existente, é possível observar que uma ampla gama de abordagens tem sido empregada para explorar e compreender os diferentes aspectos deste assunto. Neste contexto, destacam-se os estudos de Souza e Carvalho (2023), que investigaram os avanços do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD) sob a perspectiva de uma política pública de saúde no Brasil.

O estudo realizou um levantamento de artigos relacionados ao tema, sendo que a maior parte dos artigos encontrados trataram dos institutos das renúncias fiscais, com enfoque nos aspectos gerais da Lei nº 12.715/2012. Também foi observado pelos autores que alguns trabalhos se ativeram especificamente ou ao programa Pronon ou ao Pronas/PCD, inclusive aqueles que se referem aos aspectos gerais da renúncia fiscal e da Lei nº 12.715/2012, que tratam os programas separadamente.

Como achados, os autores destacaram que as mudanças sugeridas nos artigos analisados visavam melhorar a definição dos critérios de apresentação e avaliação de mérito das propostas. Verificou-se também que no Portal do Ministério há um espaço para as ações e os programas, que dispõe das informações de ambos (legislação, portarias, orientações, publicação das portarias com as prestações de contas dos projetos). Contudo, informações como relatórios de avaliação dos programas, relatórios parciais e outros documentos que evidenciem o desenvolvimento e os avanços destes não foram encontrados.

A pesquisa de Filho e Fermentão (2019) se concentrou em analisar a eficácia do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon), política pública de saúde inserida nas medidas de combate ao câncer, visando a proteção à vida e à dignidade do paciente. O fundamento da pesquisa foi baseado na análise de relatório de auditoria realizada no Ministério da Saúde pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Conforme os autores, o Estado Brasileiro, com o objetivo de promover e proteger a saúde, começou a implementar políticas públicas na área da atenção ao câncer, devido à sua alta gravidade/letalidade e ao aumento de sua incidência na população. No entanto, o estudo constatou que em uma auditoria conduzida em 2017 pela Controladoria-Geral da União (CGU), foram identificadas diversas falhas na implementação do programa.

Entre elas, destacam-se a falta de controle sobre a efetividade do projeto, sua desconexão com os objetivos da Política Nacional de Atenção Oncológica, e a ausência de transparência na divulgação de dados para o controle social eficaz, o que abre espaço para fraudes e prejuízos ao erário. Os autores ainda destacam que, embora alguns direitos em prol da dignidade humana do paciente com câncer tenham sido garantidos pelo Estado, a avaliação realizada pela CGU sugere a ineficácia do Pronon. Os benefícios obtidos com o programa não compensam os custos envolvidos em sua manutenção, e conseqüentemente, o programa não cumpre o objetivo de assegurar o direito fundamental à saúde nem contribui para a efetivação da dignidade humana.

Além disso, trabalhos como o de Tupinambá (2022) contribuíram significativamente para a compreensão do papel das renúncias tributárias da União para o fomento de políticas

públicas de saúde, a partir da experiência do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon). O autor observou que durante o período analisado – 2013 a 2020 – foi notado um crescimento real das renúncias tributárias na área da saúde, que ultrapassaram os gastos diretos em ações e serviços públicos em saúde (ASPS) e o Produto Interno Bruto (PIB). Conforme o autor, isso pode ser parcialmente explicado pela política macroeconômica alinhada com a estratégia de isenção fiscal.

Ainda, destacou que a análise dos dados também mostrou que os recursos do Pronon estão concentrados nas regiões mais desenvolvidas do país (Sudeste e Sul), o que evidencia uma discrepância em relação ao princípio da equidade em saúde, devido às desigualdades regionais na distribuição de recursos para o financiamento de projetos dentro do Pronon.

No mais, o estudo de Imbimbo (2023) buscou contribuir para a literatura sobre o Pronon e o Pronas/PCD a partir da construção do modelo teórico dos Programas, bem como eventualmente subsidiar decisões políticas e gerenciais a seu respeito. O autor buscou dirimir dúvidas quanto a de que modo as pesquisas estariam contribuindo para a melhoria da saúde da população ao testar novas tecnologias de saúde, novas formas de intervenções terapêuticas, analisar neoplasias e suas formas de diagnóstico e prevenção, e estudar doenças incapacitantes.

Ele se propôs a investigar como esses aspectos poderiam ser mensurados de uma forma que demonstrassem os reais resultados e impactos do programa. Por fim, destacou que a falta de avaliações sobre os resultados do programa torna difícil visualizar seus impactos até o momento, uma vez que não há previsão de avaliação do programa em sua legislação e portaria de regulamentação. Argumentou que o processo inovativo dentro da lógica das pesquisas científicas não é rápido, além de muitas vezes não apresentar os resultados esperados. Os indicadores propostos são uma sugestão inicial que pode contribuir para o monitoramento e o aprimoramento dos Programas.

Apesar do progresso alcançado, lacunas no conhecimento ainda persistem, especialmente em relação ao aperfeiçoamento dos critérios de avaliação de resultados, análise de dados atualizados, identificação de aspectos críticos das políticas elaboradas e sugestão de melhorias para o processo de monitoramento dos demais programas de isenções fiscais sob a responsabilidade do Ministério da Saúde.

Neste contexto, revisar as descobertas e conclusões desses estudos prévios e atualizar a análise à luz das novas legislações e dados atuais é fundamental para a contextualização e fundamentação da presente investigação.

3. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo caso com abordagem mista, combinando métodos quantitativos e qualitativos para investigar o financiamento e a distribuição pelo país dos recursos dos programas Pronas/PCD e Pronon.

A estratégia de pesquisa Estudo de Caso exige uma avaliação qualitativa, uma vez que seu objetivo é analisar profundamente uma unidade social. Trata-se de uma investigação empírica que estuda fenômenos dentro de seu contexto real, onde o pesquisador não controla os eventos e variáveis, visando compreender completamente uma situação e, de forma criativa, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso específico. Através de uma imersão profunda e detalhada em um objeto delimitado - o problema de pesquisa - o Estudo de Caso permite uma compreensão mais profunda da realidade social (Martins & Theóphilo, 2016, p. 59).

O presente trabalho se caracteriza pelos objetivos como descritivo e exploratório. A pesquisa descritiva inclui um estudo observacional focado na identificação, registro e análise das características, fatores ou variáveis relacionados ao fenômeno ou processo em questão, desempenhando um papel significativo ao proporcionar novas perspectivas sobre uma realidade já conhecida (Nunes et al., 2017). Bruchêz et al. (2016) destacam que as pesquisas descritivas têm o objetivo de identificar correlações entre variáveis, focando não apenas na descoberta, mas também na análise dos fatos, o que inclui descrição, classificação e interpretação.

Quanto aos meios de obtenção de informações, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental, com consulta a livros, sítios da internet, jurisprudências e doutrina. Conforme Martins e Theóphilo (2016), a Estratégia de Pesquisa Documental é característica de estudos que usam documentos como fonte de dados, informações e evidências, que podem ser de diversos tipos, como diários, documentos arquivados em entidades públicas e privadas, gravações, correspondências, fotografias, filmes, mapas, entre outros.

Em relação à renúncia fiscal, foram utilizados artigos relativos às definições dos conceitos, textos legais e legislações correlatas relevantes no contexto da pesquisa, além do Portal da Transparência no detalhamento por tipo de renúncia e benefício fiscal. Inicialmente, foi realizado um levantamento detalhado dos dados de renúncia fiscal relacionados aos gastos tributários, utilizando o "Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2021 Série 2019 a 2024", que inclui estimativas e projeções dos valores que deixaram de ser arrecadados. Os dados foram analisados para identificar a evolução dos gastos tributários ao longo do

tempo, particularmente aqueles relacionados à função saúde, utilizando o método de "perda de arrecadação" adotado pela Receita Federal do Brasil. Com isso, foi realizada uma análise específica dos gastos tributários destinados à função saúde, destacando os valores absolutos e as tendências ao longo dos anos.

Posteriormente, delimitou-se a pesquisa ao Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica – Pronon e Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD). Foi utilizado como referência o Anexo LXXXVI da Portaria de Consolidação GM/MS Nº 5, de 28 de setembro de 2017, o qual estipula as normas e critérios para o credenciamento de instituições, assim como para a apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação dos resultados dos projetos inseridos no Pronon e no Pronas/PCD. Além disso, foram consideradas Portarias publicadas em 2023 e 2024 relacionadas aos programas, que autorizam prazo para apresentação, definem os critérios de classificação e campos de atuação, e estabelecem a estimativa de valor mínimo e máximo de cada projeto no âmbito do Pronon e do Pronas/PCD no exercício de 2023.

Ainda, foi utilizado o Sistema de controle e monitoramento de programas de cooperação técnica - Pronas/PCD e Pronon, com análise de informações referentes aos anos de 2015 a 2021 e extraídas do sistema de controle e monitoramento de programas de cooperação técnica - Pronas/PCD e Pronon. Com estes dados, foram examinadas as informações referentes à distribuição regional dos recursos alocados, incluindo uma análise detalhada das instituições credenciadas por região. Cabe destacar que os programas foram abordados de forma conjunta, assim como proposto por Imbimbo (2023), em razão de serem instituídos pelo mesmo instrumento legal e estarem sob as mesmas regras quanto à estruturação.

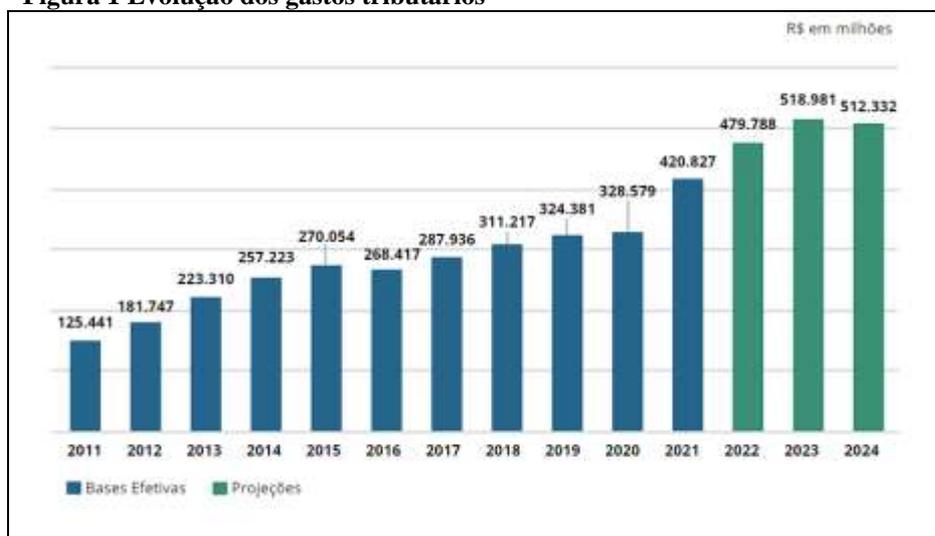
Atualmente, há pouca produção sobre tais programas e há uma limitação quanto à possibilidade de avaliar seu retorno, visto sua forma de financiamento e entrega de resultados. Desse modo, analisar os efeitos do financiamento por meio da renúncia fiscal dos programas só será possível através da avaliação do cumprimento das portarias e dos preceitos abordados na Constituição Federal, visto que notadamente existe a carência na mensuração dos resultados e retornos desses Programas.

4. RESULTADOS

É fundamental avaliar o histórico da renúncia fiscal para verificar a tendência de

investimento ao longo do tempo. Primeiramente, é importante destacar que, conforme o “Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2021 Série 2019 a 2024”, diferentemente da arrecadação, os valores dos tributos que deixam de ser arrecadados – gastos tributários – não podem ser observados diretamente. Desse modo, as mensurações apresentadas no mesmo são estimativas, projeções ou previsões. Isto posto, a Receita Federal do Brasil utiliza para a mensuração desse tipo de renúncia fiscal o método de “perda de arrecadação”, que é o método de cálculo mais utilizado entre os países da OCDE (Receita Federal, 2024). A Figura a seguir demonstra a evolução desses gastos tributários.

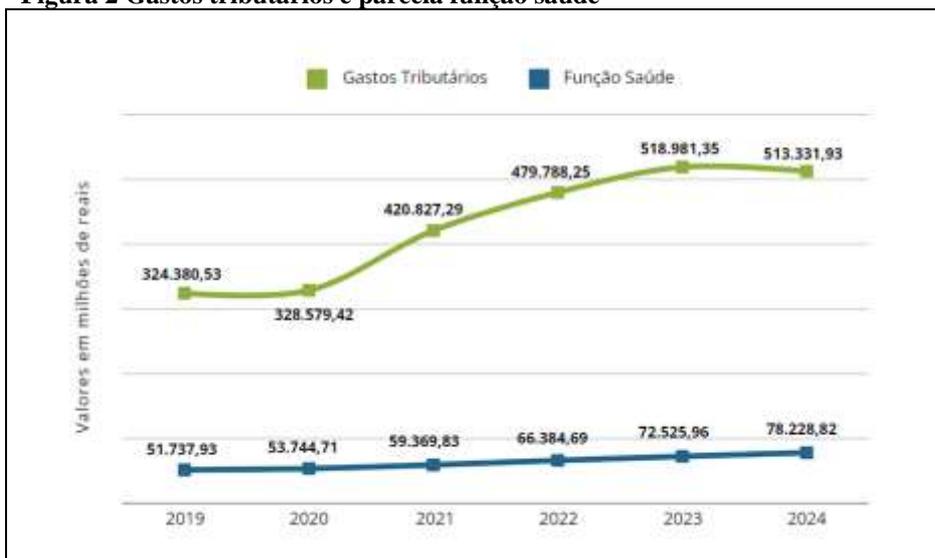
Figura 1 Evolução dos gastos tributários



Fonte: Adaptado Receita Federal (2024).

Com a evolução dos gastos tributários em valores absolutos, é possível observar a tendência de crescimento ao longo do tempo. Pode-se dizer que o valor que deixou de ser arrecadado praticamente duplicou em 10 anos, visto que em 2014 o valor absoluto, conforme base efetiva, foi de 257.223 milhões, e em 2024 a projeção é de 512.322 milhões. A tendência para gastos em saúde também é de crescimento, embora de forma mais discreta, conforme observado na Figura 2. De 2020 para 2021, por exemplo, os gastos tributários cresceram cerca de 28,07% em valores absolutos, enquanto os valores absolutos para a função saúde apresentaram um aumento de 10,52%.

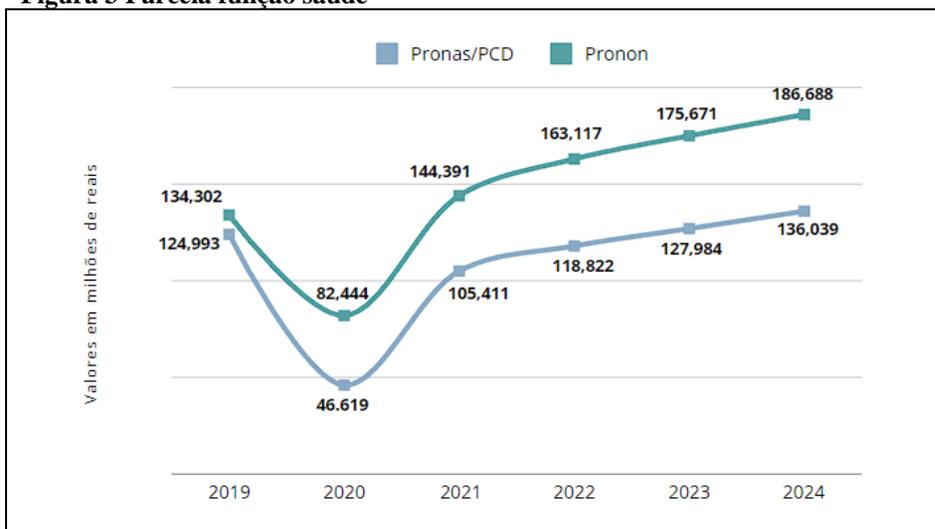
Figura 2 Gastos tributários e parcela função saúde



Fonte: **Dados da RFB 2024 e elaboração própria.**

Dentro da função saúde, a o valor investido nos programas (Figura 3) apresenta um crescimento em valores absolutos. Observa-se que, após uma queda significativa no investimento de R\$ 134.302.680,82 em 2019 para R\$ 82.444.015,02 em 2020, o valor investido no Pronon mostrou uma recuperação em 2021, com o valor subindo para R\$ 144.391.122,24. Nos anos seguintes, o investimento continuou a crescer, alcançando R\$ 163.117.019,53 em 2022, R\$ 175.671.684,19 em 2023, e R\$ 186.668.835,26 em 2024. Similarmente, após uma queda drástica no investimento de R\$ 124.993.981,38 em 2019 para R\$ 46.619.830,33 em 2020, o Pronas/PCD apresentou uma recuperação em 2021, com o valor subindo para R\$ 105.411.604,95. Nos anos subsequentes, o investimento continuou a aumentar de forma mais gradual, atingindo R\$ 118.822.555,79 em 2022, R\$ 127.984.916,50 em 2023, e R\$ 136.039.795,74 em 2024. O declínio em 2020 em ambos programas, é atribuível ao impacto econômico da pandemia, corroborado pela Portaria nº 1.848, que autorizou a suspensão das atividades previstas para os projetos aprovados enquanto durasse a Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) ocasionada pela Covid-19 (Brasil, 2020).

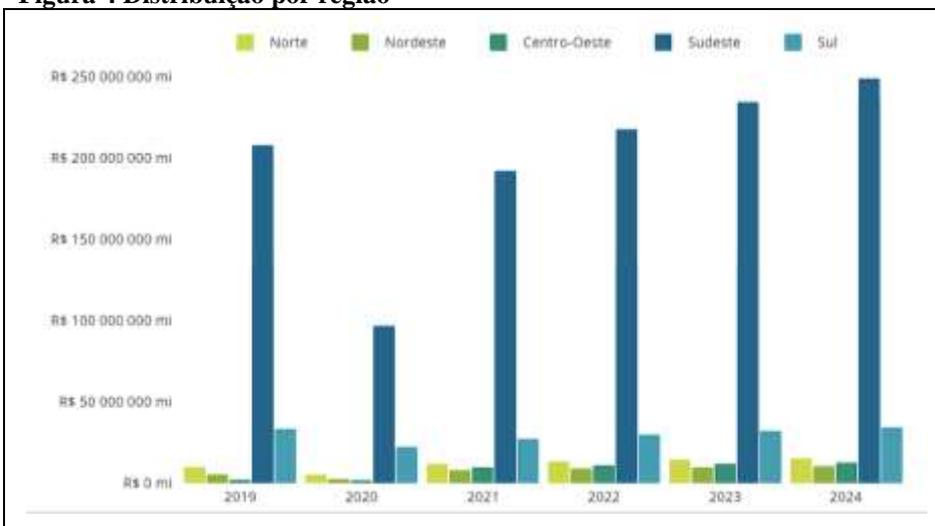
Figura 3 Parcela função saúde



Fonte: Dados da RFB 2024 e elaboração própria.

Regionalmente falando, há um crescimento nos recursos alocados em todas as regiões ao longo do período analisado, com um ponto negativo em 2020 devido aos fatores citados anteriormente. No período de 2019 a 2024, o Sudeste se destacou como a região que recebeu o maior volume de recursos em ambos os programas. No Pronon, por exemplo, o Sudeste recebeu um total de aproximadamente R\$ 508,6 milhões, enquanto o Norte recebeu cerca de R\$ 32,0 milhões no mesmo período. No Pronas/PCD, o Sudeste também liderou com aproximadamente R\$ 508,6 milhões, comparado aos R\$ 27,8 milhões destinados ao Norte. A região Sul recebeu aproximadamente R\$ 352,0 milhões tanto no Pronon quanto no Pronas/PCD. O Centro-Oeste recebeu cerca de R\$ 145,1 milhões em ambos os programas, enquanto o Nordeste recebeu aproximadamente R\$ 105,4 milhões no Pronon e Pronas/PCD (Figura 4).

Figura 4 Distribuição por região

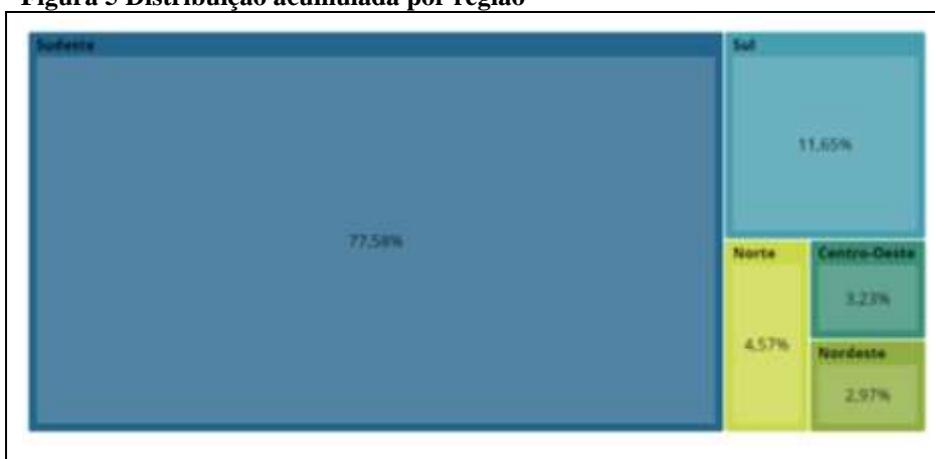


Fonte: Dados da RFB 2024 e elaboração própria.

Na distribuição acumulada por região (figura 5), ou seja, o total dos valores das bases

efetivas e projeções, a região Sudeste foi responsável por uma parcela majoritária, aproximadamente 77,58% do total de recursos referentes aos programas Pronon e Pronas/PCD, totalizando cerca de R\$ 687,7 milhões. Em seguida, a região Sul recebeu 11,65% do total acumulado, correspondendo a aproximadamente R\$ 103,4 milhões. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, quando somadas, não alcançaram o montante destinado à região Sul, registrando respectivamente 4,57% (R\$ 40,5 milhões), 2,97% (R\$ 26,4 milhões) e 3,23% (R\$ 28,7 milhões). Essa distribuição destaca uma disparidade notável na alocação de recursos, com o Sudeste e o Sul recebendo uma fatia substancial em comparação com as outras regiões.

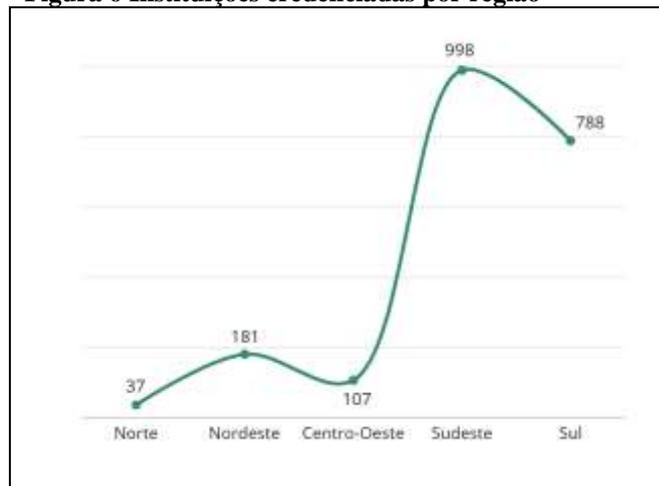
Figura 5 Distribuição acumulada por região



Fonte: Dados da RFB 2024 e elaboração própria.

Essa discrepância na distribuição de recursos pode ser contextualizada pelo Sistema de controle e monitoramento de programas de cooperação técnica - Pronas/PCD e Pronon. Mantido pela Coordenação de Projetos de Cooperação Nacional (CPCN/CGPC/DECOOP/SE/MS), esse sistema fornece uma visão abrangente das instituições credenciadas e sua distribuição por região. Trata-se de uma ferramenta em formato de painel, cujos dados apresentados contemplam informações referentes aos anos de 2015 a 2021. Até 2021, conforme última atualização do painel, eram 2.111 instituições credenciadas, sendo 423 no Pronon e 1.688 no Pronas/PCD. A distribuição das instituições cadastradas por região se apresenta da seguinte forma:

Figura 6 Instituições credenciadas por região



Fonte: Adaptado Ministério da Saúde (2021).

Até 2021, uma concentração significativa de instituições credenciadas foi observada nas regiões Sudeste e Sul, com 988 e 788 instituições, respectivamente, representando mais de 84% do total de instituições credenciadas. Esses números corroboram a distribuição de projetos pelo Brasil, visto que há uma maior concentração também nas regiões Sul e Sudeste (Figura 7), o que contradiz o propósito primordial da renúncia de receita pública, que é facilitar o financiamento de programas, projetos e iniciativas voltadas para o bem-estar da sociedade e para a promoção do desenvolvimento socioeconômico em diferentes regiões do país (Almeida, 2009).

Figura 7 Distribuição de projetos aprovados por região



Fonte: Ministério da Saúde.

Assim como no trabalho de Imbimbo (2023), entre os eixos mencionados para apresentação dos programas – (i) proporcionar pesquisas clínicas, epidemiológicas, experimentais e socioantropológicas; (ii) incentivo à formação, ao treinamento e ao aperfeiçoamento de recursos humanos; e (iii) ampliação da oferta de serviços médico-assistenciais (BRASIL, 2017) – o eixo (i) será o enfoque deste trabalho, em detrimento dos eixos (ii) e (iii). Essa escolha é justificada pelas particularidades de execução, produtos e

resultados esperados de cada um dos eixos dos Programas.

No mais, em documentos de gestão, a área técnica responsável por analisar, monitorar e avaliar a prestação de contas desses projetos de pesquisa (eixo I), a Coordenação Geral de Programas de Pesquisa em Saúde do Departamento de Ciência e Tecnologia (COPP/DECIT/SECTICS/MS), possui disponibilidade de dados atualizados até 2023, último ano em que as instituições interessadas em apresentar projetos no âmbito dos programas protocolaram os projetos na Secretaria-Executiva (SE/MS).

Em 2023, foi permitida a apresentação de apenas um projeto por instituição para um dos eixos. As regras de classificação foram descritas na Portaria GAB/SE nº 143, de 14 de julho de 2023, que autorizou o prazo para apresentação, definiu os critérios de classificação e campos de atuação, e estabeleceu a estimativa de valor mínimo e máximo de cada projeto no âmbito do Pronon e do Pronas/PCD no exercício de 2023.

No mais, os projetos Pronon deveriam possuir valor mínimo de R\$ 500.000,00 e valor máximo provisório de R\$ 8.000.000,00. Por sua vez, os projetos Pronas/PCD deveriam possuir valor mínimo de R\$ 250.000,00 e valor máximo provisório de R\$ 4.000.000,00. Na documentação do projeto deveriam ser apresentados: o Requerimento de apresentação do projeto devidamente preenchido (modelo disponível na regulamentação do programa); Cópia do ato publicado no DOU que deferiu o seu pedido de credenciamento; Declarações de responsabilidade e de capacidade técnico-operativa; Comprovação de anuência prévia favorável ao projeto pelos gestores estaduais e/ou municipais de saúde do SUS; e Declaração de compromisso de submeter o projeto à apreciação dos comitês de ética da ANVISA e da CTNBio, quando for o caso, bem como de somente iniciar a execução do projeto após enviar ao Ministério da Saúde comprovante(s) de obtenção das necessárias autorizações éticas e sanitárias para realização do estudo (BRASIL, 2023).

Como os estudos anteriores já abordaram os dados disponíveis no Sistema de controle e monitoramento de programas de cooperação técnica, esta apresentação atualizada dos dados dos programas de pesquisa aprovados até 2023 pretende proporcionar novas perspectivas sobre uma realidade já conhecida.

Conforme Portaria GAB/SE nº 143, de 14 de julho de 2023, os projetos apresentados no âmbito do Pronon e do Pronas/PCD, no exercício de 2023 na área de realização de pesquisas clínicas, epidemiológicas e experimentais foram classificados de acordo com os seguintes pontuações: I) projetos estritamente voltados às prioridades das políticas do Ministério da Saúde sobre atenção oncológica ou de atenção à pessoa com deficiência: até 1,5 ponto; II) projetos de instituições das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: até 1,5 ponto;

III) projetos de instituições não beneficiadas pelos programas Pronon e Pronas/PCD em anos anteriores: até 1,0 ponto; e IV) projetos com potencial para gerar inovação em saúde nas temáticas prioritárias elencadas para o Pronon ou para o Pronas/PCD: até 1,0 ponto.

Vale destacar que os eixos (ii) incentivo à formação, o treinamento e o aperfeiçoamento de recursos humanos; e (iii) ampliação da oferta de serviços médico-assistenciais, também contam com uma pontuação diferenciada para os projetos apresentados. Projetos que visam beneficiar as regiões com lacunas na oferta educacional (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) podem receber até 1,5 ponto. Além disso, os projetos de instituições que não foram beneficiadas pelos programas em anos anteriores podem ser premiados com até 1,0 ponto. Adicionalmente, um projeto a ser executado nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste recebe 1,0 ponto no Pronon e 2,0 pontos no Pronas/PCD.

Ao atribuir pontos adicionais para projetos provenientes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a política de pontuação promove a equidade e a inclusão regional. Isso incentiva a participação de instituições dessas regiões, que muitas vezes enfrentam desafios adicionais em termos de acesso a recursos e oportunidades.

Entretanto, a situação observada no eixo III é semelhante à tendência geral descrita anteriormente. No ano de 2023, foram analisados 38 projetos no eixo em questão, totalizando um montante de R\$ 166,1 milhões. No entanto, apenas três desses projetos não foram desenvolvidos no Sul-Sudeste. Um desses projetos foi apresentado pelo estado do Maranhão, enquanto os outros dois foram do Ceará (Figura 8).

Figura 8 Projetos analisados eixo III - 2023



Fonte: Plataforma de Gestão – Copp.

A situação se torna mais crítica ao examinar apenas os projetos aprovados, pois, dos três mencionados, apenas um recebeu aprovação. Em um dos casos, a não recomendação para aprovação foi devido à ausência de documentação obrigatória na submissão da proposta. A Portaria GAB/SE nº 143, de 14 de julho de 2023, retificada no Diário Oficial da União, publicado em 07 de agosto de 2023, edição 149, seção 1, página 79, é explícita ao mencionar

que a falta de documentação obrigatória resulta na reprovação direta do projeto, sem a análise de mérito. Ou seja, neste caso, a instituição proponente nem chegou a fazer jus à pontuação que a beneficiaria pela região, visto que a documentação apresentada estava incompleta. O segundo projeto chegou a ser analisado; entretanto, foi reprovado por inconsistências metodológicas. Isto posto, a distribuição de projetos aprovados por programa pode ser observada a seguir:

Figura 9 Projetos aprovados 2023



Fonte: Plataforma de Gestão – Copp.

Em todo o histórico disponível na plataforma de gestão interna da Coordenação Geral de Programas de Pesquisa em Saúde do Departamento de Ciência e Tecnologia, foi identificado apenas um projeto da região Norte que foi analisado e reprovado. Na região Nordeste, foram analisados 38 projetos, dos quais 28 foram reprovados. Já na região Centro-Oeste, foram submetidos 7 projetos, todos reprovados.

Em contrapartida, as regiões Sul e Sudeste juntas registraram a submissão de 428 projetos, sendo que 298 destes foram reprovados. Esses dados evidenciam uma concentração significativa de projetos nessas regiões, com uma baixa submissão de projetos provenientes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que evidencia a necessidade de políticas que incentivem e apoiem a participação dessas regiões em programas de pesquisa e desenvolvimento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo destacou a disparidade na distribuição e submissão de projetos nos programas Pronon e Pronas/PCD, evidenciando uma concentração significativa de recursos e aprovações nas regiões Sul e Sudeste. Os dados mostraram que a participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste é consideravelmente menor, tanto em termos de submissão quanto de aprovação de projetos.

É importante destacar que a falta de dados atualizados no portal da transparência e a ausência de produção acadêmica recente sobre o Pronon e Pronas/PCD foram algumas das limitações encontradas neste estudo. Assim como a dificuldade na avaliação do retorno desses programas, o que destaca a necessidade de uma análise mais profunda do cumprimento das normas e da entrega de resultados, à luz da Constituição Federal e das portarias vigentes.

A análise revelou que, apesar da pontuação por região ser de grande valia quando os projetos são classificados, a principal barreira para a aprovação de mais projetos nas regiões mencionadas é anterior à fase de classificação. As três regiões citadas não estão submetendo projetos e, quando o fazem, estes acabam sendo reprovados devido a falhas na submissão ou problemas metodológicos.

Ficou evidente que é crucial proporcionar maior apoio técnico e financeiro para a submissão de projetos nessas regiões, além de promover capacitação e treinamento para as instituições locais. Esses resultados indicam uma necessidade de políticas públicas que incentivem a participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de modo que a renúncia de receita pública atenda seu propósito de facilitar o financiamento de programas, projetos e iniciativas em diferentes regiões do país (Almeida, 2009).

Ademais, recomenda-se uma revisão dos critérios de avaliação e aprovação de projetos para garantir que as particularidades e desafios regionais sejam adequadamente considerados. Isso porque o fortalecimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não só beneficiará essas áreas, mas também contribuirá para o crescimento e avanço da ciência e tecnologia no país como um todo.

REFERÊNCIAS

Almeida, F. C. R. *Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 31, n. 84, p. 19-62, abr./jun. 2000.

Appy, Bernard et al. Tributação no Brasil: o que está errado e como consertar. Disponível em: http://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2018/07/Diretores_CCiF_Reforma_Tributaria_201802-1.pdf. Acesso em: 01/03/23

Bradford, C. G. S. E. (2019). *A concessão de incentivos fiscais no âmbito do Estado do Rio de Janeiro em afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Constituição Federal* (Monografia). Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Brasil. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. (201). Portaria de consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. https://portalsinan.saude.gov.br/images/documentos/Legislacoes/Portaria_Consolidacao_5_28_SETEMBRO_2017.pdf

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2012). Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica; institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência; restabelece o Programa Um Computador por Aluno; altera o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, instituído pela Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007; altera as Leis nº s 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 9.430, de 27 de

dezembro de 1996, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.484, de 31 de maio de 2007, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.431, de 24 de junho de 2011, 12.414, de 9 de junho de 2011, 8.666, de 21 de junho de 1993, 10.925, de 23 de julho de 2004, os Decretos-Leis nº s 1.455, de 7 de abril de 1976, 1.593, de 21 de dezembro de 1977, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Casa Civil.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112715.htm

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2012). Lei nº 14.564, de 4 de maio de 2023. Altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para prorrogar a faculdade de dedução do imposto sobre a renda dos valores correspondentes a doações e patrocínios em prol de ações e serviços do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD). Casa Civil.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14564.htm

Bentes, Lucas; Nobre, Gustavo Maia; LIMA, Helder Gonçalves. Os incentivos fiscais como instrumento de políticas públicas e o controle do Poder Judiciário ante a sua concessão pelos entes da federação. *E-Civitas*, v. 10, n. 2, p. 30, dez. 2017. Disponível em:

<https://revistas.unibh.br/dcjpg/article/view/2239>. Acesso em: 15 abr. 2023.

Boachie, M. K. (2020). Changing risky health behaviours through fiscal policy: the time is now. *Perspectives in Public Health*, 140(4), 200-202.

Bruchêz, A., et al. (2016). Análise da utilização do estudo de caso qualitativo e triangulação na *Brazilian Business Review*. *Revista Espacios*, 3(5).

Gadelha, C. A. G.; Costa, I. S. *A saúde na política nacional de desenvolvimento: um novo olhar sobre os desafios da saúde*. In: Fundação Oswaldo Cruz. *A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013.

Geraldino Filho, G., & Fermentão, C. A. G. R. (2019). *A efetividade do programa nacional de apoio à atenção oncológica (Pronon) na materialização do direito fundamental à saúde e do princípio da dignidade humana*. <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/449>

Gonzaga, Laís da Costa, REIS, Laís Souza. *Incentivos fiscais como dedução do imposto de renda para pessoas jurídicas com a alíquota de 15%*. Trabalho de Conclusão de Curso.2014.49f. Volta Redonda, Rio de Janeiro. Disponível em:<https://app.uff.br/riuff/handle/1/1978>

Gillingham, R. (2014). Fiscal policy for health policy makers.

Gutiérrez-Murillo, R. S. (2022). The Family Health Strategy and Its Relevance to Geriatric Immunisation Campaigns Against COVID-19 in Brazil. *Electron J Gen Med*. 2022; 19 (2): em358.

Imbimbo, D. O. (2023). *Modelo lógico para avaliação do programa nacional de apoio à atenção oncológica e programa nacional de apoio à atenção da saúde da pessoa com deficiência*. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/258702>

Lotta, Gabriela (org.). Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2019. 324 p. *Revista De Estudos Teóricos Y Epistemológicos En Política Educativa*, 7, 1–4. <https://doi.org/10.5212/retepe.v.7.20038.002>

Martins, G. de A., & Theóphilo, C. R. (2009). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas.

Mendes, Á., & Weiller, J. A. B. (2015). Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS. *Saúde em Debate*, 39, 491-505.

Musso, D. R., & Fischer, O. C. (2024). *Parâmetros mínimos de controle das políticas públicas de fomento por meio da renúncia fiscal no Brasil*. *Revista de Direito Tributário da APET*. <https://revistas.apet.org.br/index.php/rdta/article/view/603/503>

Nunes, E. L., & Nunes, M. P. (2017). *Metodologia da pesquisa científica para ciências sociais aplicadas*. Rio de Janeiro: Atlas.

Ollaik, Leila Giandoni; Medeiros, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 1943-1967, 2011. doi: 10.1590/S0034-76122011000600015

Oliveira, L. N., de Freitas, P. P., Lopes, M. S., & Lopes, A. C. S. (2021). Participação em programas públicos para prática de atividade física e comportamentos de saúde.

OpenAI. (2024). Assistência na estruturação dos parágrafos. In *Renúncia Fiscal: Uma discussão sobre o financiamento do Pronon e do Pronas/PCD*.

Paganella, M. A., & Amaral, S. C. F. (2021). O governo federal e a formulação de políticas públicas de promoção de saúde preventiva no âmbito da educação básica. *LICERE-Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer*, 24(2), 418-436.

Sayd, P. D. (2003). *Renúncia fiscal e equidade na distribuição de recursos para a saúde* (Dissertação de mestrado). Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro.

Secchi, L., de Souza Coelho, F., & Pires, V. (2019). *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. Cengage.

Souza, J. F., & de Carvalho, H. A. (2023). Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD): sob a perspectiva da política pública. *CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES*, 16(11), 27650–27668. <https://doi.org/10.55905/revconv.16n.11-173>

SURREY, S. S. Pathways to tax reform: the concept of tax expenditures. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

Tamanini, T. M. (2020). Mecanismos legais de controle sobre incentivos fiscais. *Legal Mechanisms of Control of Tax Benefits*. Recebido em 07-05-2020; aprovado em 17-07-2020. <http://dx.doi.org/10.46801/2595-6280-rdta-45-21>

Tomicki, C., Rech, C. R., Konrad, L. M., Maciel, E. C., Almeida, F. A., & Benedetti, T. R. B. (2021). Promoting healthy lifestyles in Brazil: design and method of “VAMOS Program” in public health system. *Revista Brasileira de Atividade Física & Saúde*, 26, 1-5.

Tupinambá, P. E. S. (2022). *Políticas de renúncias tributárias em saúde: uma análise da alocação de recursos no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon)*. Fundação Oswaldo Cruz. Escola de Governo Fiocruz Brasília. Recuperado de <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/59453>