

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, do Senador Reguffe e outros, que *acrescenta a alínea "d" ao inciso III do art. 150 da Constituição Federal, tornando imunes à tributação os medicamentos destinados ao uso humano.*

RELATORA: Senadora **SIMONE TEBET**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 2, de 2015, que tem como primeiro signatário o Senador Reguffe, propõe, por meio de seu art. 1º, o acréscimo da alínea “d” ao inciso III do art. 150 da Constituição Federal (CF), para vedar a cobrança de tributos sobre medicamentos destinados ao uso humano.

A norma, caso aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação, conforme art. 2º da proposição.

O objetivo da medida, segundo sua justificção, é possibilitar melhores condições de acesso a medicamentos por todos os brasileiros, mormente considerando que a CF assevera caber ao Estado garantir a vida das pessoas. Nesse sentido, é preciso que os governos não usem de uma necessidade primária relacionada à vida, como os remédios, para resolver seus problemas financeiros. Essa questão deve ser resolvida por meio da tributação de bens de luxo, e não essenciais, assim como pela tributação progressiva sobre aqueles que efetivamente possuem patrimônio e renda. A aprovação da PEC



possibilitaria aos brasileiros a aquisição de remédios por um preço muito menor.

A proposição foi encaminhada a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), e não foram oferecidas emendas até o momento.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), é competência da CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.

Quanto à iniciativa, a PEC nº 2, de 2015, coaduna-se com o disposto no art. 60, inciso I, da CF, pois reuniu número suficiente de assinaturas.

Inexistem os óbices circunstanciais à alteração constitucional enunciados no § 1º do art. 60 da CF (intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio), ou qualquer tentativa de lesão a cláusulas pétreas explícitas ou implícitas. Também não há registro de que a matéria nela tratada tenha sido rejeitada na presente sessão legislativa, estando apta ao regular trâmite. Não foi invadida a competência legislativa de outros entes federados ou dos demais Poderes da União.

Em relação à juridicidade da proposta: *i)* o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via emenda constitucional) é o adequado; *ii)* a matéria nela vertida *inova* o ordenamento jurídico; *iii)* possui o atributo da *generalidade*; *iv)* afigura-se dotada de potencial *coercitividade*; e *v)* revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

A técnica legislativa adotada na proposição observou os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, ressalvados alguns aspectos formais, que são solucionados por meio de emenda apresentada ao final.

Quanto ao mérito, nas operações internas com medicamentos, a tributação direta pode envolver o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e o Imposto sobre Serviços (ISS).

Na hipótese de sujeição ao IPI, a maior parte dos medicamentos está arrolada nas posições 30.03 e 30.04 da Tabela de Incidência do IPI (TIPI), aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016, que, no tocante à matéria, apenas repetiu e revalidou o que já constava do Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011. Relativamente às alíquotas do imposto, é facultado ao Poder Executivo modificá-las, observados os limites e condições legais, conforme previsto no art. 153, § 1º, da CF.

Ainda que sujeitos à incidência do IPI, atualmente os medicamentos (vendidos com ou sem receita médica) têm as alíquotas zeradas (posições 30.03 e 30.04 da TIPI). Essa redução atende ao comando constitucional da seletividade (art. 153, § 3º, I, da CF), de modo que quanto mais essencial for o produto – a exemplo dos medicamentos –, menor a alíquota incidente do imposto.

Em função da tributação atual – alíquota zero –, esse imposto não repercute nos preços de venda ao consumidor final. Contudo, a aprovação da PEC deixará perene o benefício fiscal.

Por sua vez, as alíquotas internas do ICMS incidentes sobre medicamentos – estabelecidas pelos Estados e pelo Distrito Federal – podem alcançar 20%. No entanto, em virtude de o ICMS ser calculado “por dentro” – o valor do tributo é computado na base de cálculo do próprio imposto –, a alíquota efetiva incidente na operação é maior que a nominal.

O ICMS, a exemplo do IPI, também é informado pelo critério da seletividade (art. 155, § 2º, III, da CF). Contudo, na prática, os Estados não observaram esse princípio constitucional para todos os medicamentos. Apesar dessas distorções, não há possibilidade de o Congresso Nacional conceder isenções para esse imposto, haja vista ser um dos tributos de competência estadual (art. 155, II, da CF) e ser vedado à União a concessão de benefícios



fiscais concernentes a essas exações (art. 151, III, da CF). Além do mais, especificamente para o ICMS, os benefícios são concedidos no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), na forma prevista na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Assim, a única forma legítima de o Congresso Nacional afastar a incidência tributária em relação ao ICMS seria pela modificação constitucional, criando hipótese de imunidade, como faz a PEC sob análise.

Quanto à tributação pelo ISS, apenas os medicamentos manipulados estariam sujeitos a esse imposto municipal (art. 156, III, da CF), uma vez que os serviços farmacêuticos estão expressamente previstos no item 4.07 da lista anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que *“dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências”*. Por conseguinte, não há tributação pelo ISS dos medicamentos industrializados, vendidos em larga escala.

Na importação, os medicamentos e insumos estão sujeitos à cobrança dos seguintes tributos: Imposto sobre Importação, IPI, ICMS, Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público-Importação (PIS/PASEP-Importação) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social-Importação (COFINS-Importação).

Em relação ao IPI, as alíquotas incidentes sobre os medicamentos foram zeradas por ato do Poder Executivo, como visto acima. O mesmo ocorre com a Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e a Cofins-Importação, pois, de acordo com o Decreto nº 6.426, de 7 de abril de 2008, foram reduzidas a zero as alíquotas dessas contribuições incidentes sobre a operação de importação dos medicamentos classificados nas posições 30.03, exceto no código 3003.90.56 (Amitraz; cipermetrina) e 30.04, exceto no código 3004.90.46 (Amitraz; cipermetrina) da TIPI. Remanesce apenas a alíquota de 1%, prevista no § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, que procura nivelar a tributação na importação com a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta incidente nas vendas no mercado interno.

Dessa forma, no que se refere à tributação direta sobre os medicamentos nas importações, haveria interesse na alteração legislativa em relação ao Imposto sobre Importação, à Cofins-Importação e ao ICMS.

Quanto à tributação indireta no mercado brasileiro de medicamentos, há a Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins, que incidem sobre o faturamento mensal. Atualmente, a Lei nº 10.147, de 21 de dezembro de 2000, aplica o regime monofásico concentrado para o setor de medicamentos. Essa lei atribuiu à indústria a responsabilidade pelas contribuições devidas em toda a cadeia de produção e consumo. No entanto, para alguns medicamentos constantes da chamada “lista positiva” do Decreto nº 3.803, de 24 de abril de 2001, o efeito da incidência dessas contribuições é neutro devido ao regime especial de utilização do crédito presumido, que dispensa o fabricante ou importador de recolher o tributo incidente de forma concentrada ou monofásica. Tal regime é formatado de maneira a assegurar a efetiva repercussão nos preços dos medicamentos da redução da carga tributária proposta, o que beneficia o consumidor final.

Do exposto, verifica-se que há na legislação pátria uma série de incentivos tributários para medicamentos. A despeito disso, o Brasil ainda apresenta uma alta tributação sobre esses bens de primeira necessidade, sobretudo no âmbito dos Estados, devido à incidência do ICMS. Assim, considerando a carga tributária média sobre medicamentos, é imprescindível a redução desse imposto.

Nesse sentido, a PEC sob análise tem condições de efetivamente diminuir o custo dos medicamentos no Brasil, por meio da vedação de incidência tributária.

Entretanto, acreditamos que a imunidade deve ser aplicada apenas aos impostos, e não a todos os tributos, como pretende a PEC.

Realmente, como visto acima, as exações mais relevantes são o ICMS e o II. A Cofins-Importação tem alíquota bem reduzida, além de ter finalidade extrafiscal, de equilibrar a tributação do produto importado e do produto nacional. Por sua vez, a Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins, no regime especial, não aumentam a carga tributária sobre os medicamentos. Além

disso, o regime propicia a efetiva repercussão nos preços da redução dos tributos.

Não podemos esquecer, também, que ao estender a imunidade às contribuições sociais estaremos retirando receita da Seguridade Social, que engloba a saúde, a previdência social e a assistência social, conforme art. 194 da CF. Ou seja, a inserção, no texto constitucional, de vedação da incidência de contribuições sociais sobre medicamentos tem potencial para reduzir recursos que poderiam ser utilizados na saúde.

Diante disso, propomos alteração da PEC para restringir a imunidade apenas aos impostos. Para tanto, inserimos alínea “f” no inciso VI do art. 150 da CF.

Noutro giro, não podemos fechar os olhos para a atual situação de crise financeira que atravessa o Brasil. A grande maioria dos entes da federação está passando por imensas dificuldades para custear os serviços mais básicos e até mesmo a folha de pagamento de seus funcionários. O que temos visto é, na realidade, um movimento inverso ao ora pretendido pela PEC. Isto é, alguns Estados estão aumentando a tributação ou retirando benefícios fiscais, e, no âmbito da União, o risco de novas exações ou aumento de tributos é quase certo, como deixou claro, recentemente, o Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles.

Diante desse quadro, a principal dificuldade desta Relatoria foi, no âmbito do ICMS, tentar conciliar uma medida meritória – quiçá um mandamento constitucional (art. 155, § 2º, III, da CF) – e com potencial de beneficiar milhões de brasileiros e de diminuir os custos estatais com medicamentos, com o problema da forte crise instalada no País.

Para tanto, propomos uma norma de transição, pela qual a imunidade será aplicada de forma gradual, até atingir a sua plenitude após cinco anos. Ou seja, haverá uma redução anual de 20% das alíquotas incidentes sobre medicamentos na data de publicação da futura emenda constitucional, até atingir 100% após o quinquênio.

Para dar máxima eficácia à medida proposta, também inserimos na PEC norma que determina a análise, por meio dos órgãos competentes do

Poder Executivo Federal, dos preços dos medicamentos, de modo a verificar se a imunidade tributária adotada está realmente sendo repassada ao valor dos produtos.

Portanto, a PEC em apreciação, com as alterações ora propostas, merece acolhida, pois afasta a incidência de impostos que oneram os medicamentos de uso humano.

É inócua a ciência médica, se muita gente ainda morre pela falta de acesso ao remédio, e não pela doença que inspirou a sua alquimia e calculou a sua posologia. Nos males físicos e existenciais, se a dor é consequência, a falta de acesso ao remédio não pode continuar sendo causa. Por isso, todo remédio que tarda em se tornar um contraponto à dor e à morte tem seu prazo de validade vencido. Certamente, é aí que reside o propósito maior do autor desta Proposta de Emenda Constitucional, Senador Reguffe: a vida.

Dizia Benjamin Franklin – em frase que se tornou proverbial – que só duas coisas são certas nesta vida: a morte e os impostos. Se não podemos eliminar nem uma nem os outros, podemos, sim, diminuir o peso dos últimos, e mitigar as dores da primeira. O Senador Reguffe, conhecido defensor dos direitos do contribuinte frente aos desperdícios e à sanha tributária do Estado, revela-se também, com esta PEC, um inimigo das dores e sofrimentos impostos adicionalmente aos cidadãos que, submetidos às agruras da doença, veem-se muitas vezes privados dos remédios de que necessitam para saná-la ou, pelo menos, aliviar seus efeitos.

III – VOTO

Em face de todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação à emenda da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015:

“Acrescenta a alínea “f” ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, tornando imunes a impostos os medicamentos destinados ao uso humano”.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 150 da Constituição Federal, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015:

“Art. 150.

 VI –

 f) medicamentos destinados ao uso humano.
” (NR)

EMENDA Nº – CCJ

Inclua-se o seguinte art. 2º na Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, renumerando-se o atual art. 2º:

“**Art. 2º** Para efeito do disposto na alínea “f” do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, a imunidade tributária dos medicamentos destinados ao uso humano será aplicada de forma gradual, tendo como base as alíquotas dos impostos incidentes na data da publicação desta Emenda Constitucional, na seguinte proporção:

I - 20% (vinte por cento) no primeiro ano subsequente ao da entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - 40% (quarenta por cento) no segundo ano subsequente ao da entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

III - 60% (sessenta por cento) no terceiro ano subsequente ao da entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

IV - 80% (oitenta por cento) no quarto ano subsequente ao da entrada em vigor desta Emenda Constitucional; e

V – 100% (cem por cento) a partir do quinto ano subsequente ao da entrada em vigor desta Emenda Constitucional.”

EMENDA Nº – CCJ

Inclua-se o seguinte art. 3º na Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015:

“**Art. 3º** A União deverá divulgar, anualmente, estudos, informações e dados que possibilitem a verificação da repercussão da redução da carga tributária decorrente da imunidade prevista na alínea “f” do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal nos preços dos medicamentos destinados ao uso humano.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

