

UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

WESLEY ALENCAR ROCHA

**ANÁLISE DA VIABILIDADE DE ADOÇÃO DE POLÍTICA DE ISENÇÕES
TRIBUTÁRIAS NAS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL**

JUAZEIRO DO NORTE - CE
2024.2

WESLEY ALENCAR ROCHA

**ANÁLISE DA VIABILIDADE DE ADOÇÃO DE POLÍTICA DE ISENÇÕES
TRIBUTÁRIAS NAS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso – Artigo Científico, apresentado à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio, em cumprimento às exigências para a obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. Ma. Iamara Feitosa Furtado Lucena

JUAZEIRO DO NORTE - CE
2024.2

WESLEY ALENCAR ROCHA

**ANÁLISE DA VIABILIDADE DE ADOÇÃO DE POLÍTICA DE ISENÇÕES
TRIBUTÁRIAS NAS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL**

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, em cumprimento às exigências para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Data da Apresentação: 04/12/2024

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Ma. Iamara Feitosa Furtado Lucena

Membro: Me. Christiano Siebra Felício Calou – UNILEÃO

Membro: Prof. Me. Francisco Thiago da Silva Mendes - UNILEÃO

JUAZEIRO DO NORTE - CE
2024.2

ANÁLISE DA VIABILIDADE DE ADOÇÃO DE POLÍTICA DE ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS NAS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL

Wesley Alencar Rocha ¹

Iamara Feitosa Furtado Lucena ²

RESUMO

A análise da viabilidade de políticas de isenção tributária no setor de saúde no Brasil envolve examinar como a redução de impostos sobre medicamentos, equipamentos e serviços de saúde pode impactar o acesso e a qualidade do atendimento oferecido à população. Essas isenções tributárias visam aliviar os custos para empresas e consumidores, incentivando investimentos no setor e potencialmente reduzindo o preço final ao usuário. Contudo, é essencial avaliar os impactos fiscais dessa política, considerando a sustentabilidade financeira para o governo e o retorno esperado na saúde pública. O estudo aborda experiências internacionais e os possíveis desafios de implementação no Brasil, incluindo a necessidade de um sistema de monitoramento rigoroso para assegurar que os benefícios fiscais realmente resultem em melhoria no acesso à saúde para todos.

Palavras-chave: Isenção tributária; Políticas públicas; Saúde.

1 INTRODUÇÃO

A saúde pública brasileira enfrenta uma série de desafios, complexos e multifacetados, que exigem abordagens compreensivas e cooperativas de várias esferas do governo, atividade econômica e áreas sociais. Ao mesmo tempo, havendo restrições econômicas e uma demanda crescente por serviços de saúde, existe uma necessidade de explorar maneiras de fortalecer financeiramente este setor estratégico.

Um dos diretórios viáveis aqui seria a introdução de políticas de regimes de isenções fiscais, que poderiam aumentar o interesse do dinheiro privado em áreas essenciais da aprovação de saúde, tais como: a produção de programas de prevenção, pesquisa, desenvolvimento e inovação em tecnologias médicas e o número de medicamentos acessíveis à população.

Partindo da constatação de que a saúde pública no Brasil não consegue atender adequadamente a toda a população e que a saúde privada não está acessível a todos, o objetivo deste estudo é analisar a relação entre as políticas públicas e tributárias,

¹ Graduando em Direito pelo Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/UNILEÃO. E-mail: alencarwesley574@gmail.com

² Docente do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/UNILEÃO, Mestra em Direito Tributário. E-mail: iamara@leaosampaio.edu.br

avaliando seus impactos sobre a saúde suplementar no país e suas interações com o Sistema Único de Saúde (SUS).

No campo da saúde, compreender como as políticas tributárias afetam a saúde suplementar no Brasil é uma forma de investigar o motivo pelo qual os planos de saúde, que em 2015 atendiam 35,12% da população brasileira, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), caíram para 24,25% em 2020 (Agência Brasil, 2020). Em contraste, na Austrália, embora o serviço público de saúde, o Medicare, atenda toda a população e seja financiado por uma contribuição tributária de 1,5% da renda dos cidadãos (com isenções dependendo da idade e da renda), o mercado de planos de saúde cobre 45% da população, reforçado por incentivos fiscais do governo australiano (Ocké-Reis, 2016).

Ainda, a execução da isenção tributária de medicamentos no Brasil, no formato de uma política, tem seus desafios únicos, tendo em vista as mutações sociais brasileiras propostas pela reforma tributária. Logo, a pesquisa em questão busca responder à problemática: quais seriam os impactos e factibilidade da instituição de uma política de isenção tributária em medicamentos para o Brasil sob a luz da reforma tributária e do papel da extra fiscalidade na saúde?

Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar os efeitos da política de isenção tributária para medicamentos no Brasil sob um viés inovador, de acordo com as novas diretrizes fiscais. Além disso, objetiva-se verificar a conceituação das isenções tributárias e destacar o papel dessa ferramenta extrafiscal para o incentivo e priorização de setores, como o de saúde; analisar a possibilidade da formulação de uma política de isenções tributárias para a área de saúde; e pesquisar de que maneira a reforma tributária pode afetar a previsão e execução de isenção em medicamentos.

A investigação é realizada através do exame das políticas em vigor em relação ao fisco e à saúde e da comparação do caso brasileiro com exemplos internacionais que passaram pelo mesmo tipo de medida. Assim, o objeto é entender se as isenções fiscais são o caminho para os problemas brasileiros ao garantir maior eficiência nas decisões financeiras de saúde e mais qualidade no atendimento para o público. Ao final de todo o processo, a análise deve traçar um olhar crítico sobre a efetividade da política com as barreiras propostas, sejam elas legais, econômicas ou sociais.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 METODOLOGIA

A pesquisa em discurso se caracteriza como aplicada, pois tem como objetivo principal gerar conhecimentos visando aplicação prática, buscando direcionamentos para resolução de problemas específicos, tais quais a do setor da saúde (Siena, 2024). Quanto à sua abordagem, é qualitativa, pois busca compreender fenômenos sociais por meio da interpretação, observação e análise de conteúdo textual (Prodanov; Freitas, 2013).

A pesquisa tem uma abordagem descritiva, cujo objetivo é observar, registrar, analisar e interpretar fatos sem interferência do pesquisador (Gil, 2002). Sua fonte é bibliográfica, visto que sua elaboração é baseada por materiais já publicados, como livros, revistas, artigos científicos, Emenda Constitucional 132/2023, Projeto de Lei 68/2024, mediante leitura e análise destes (Prodanov; Freitas, 2013). Para obtenção dos textos, foram escolhidos livros na biblioteca física e virtual do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio, na medida em que foram utilizados livros físicos e digitais do acervo do pesquisador.

Na fase inicial da pesquisa foi pensado em discutir sobre a igualdade de isenção tributária, sobre impostos incidentes aos medicamentos, assim como a dos livros, entretanto, com a mudança advinda da Emenda Constitucional 132/2023, foi necessário que o pesquisador mudasse o tema para falar sobre a viabilidade dessa reforma.

Sendo assim, estabeleceu-se uma pesquisa aplicada no setor da saúde, de caráter qualitativo, em que através de uma revisão bibliográfica e documental, discutiu-se sobre a viabilidade de adoção de política de isenções tributárias nas políticas de saúde no Brasil. Ainda foi necessária uma análise documental sobre o projeto de Lei 68/2024, que traz grandes reflexões para que haja a ampliação dessas isenções trazidas pela Emenda Constitucional 132/2023.

2.2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.2.1 Isenções tributárias

As isenções tributárias são benefícios concedidos pelo Estado para aliviar a carga fiscal de determinados contribuintes ou setores econômicos. Essas isenções, geralmente, ocorrem por meio de lei e têm como objetivo incentivar atividades ou comportamentos

específicos, como o desenvolvimento regional, a geração de emprego, a proteção do meio ambiente ou o fomento à inovação.

De acordo com o art. 150, § 6º da Constituição Federal Brasileira, as isenções, assim como outros benefícios fiscais, precisam ser instituídas por lei específica. Isso é fundamental para garantir transparência e controle sobre as renúncias fiscais, já que elas afetam diretamente a arrecadação do governo. Por exemplo, setores estratégicos, como o agronegócio e a tecnologia, podem receber isenções para aumentar sua competitividade e promover o crescimento econômico em áreas que o governo considera prioritárias (Brasil, 1988).

Além disso, as isenções são frequentemente utilizadas para atender demandas sociais, como ocorre no caso de isenções de impostos sobre medicamentos e itens essenciais. Esses benefícios tornam-se uma ferramenta para amenizar desigualdade e facilitar o acesso a bens e serviços para a população de baixa renda, conforme analisado por Souza (2022), que ressalta a importância de políticas fiscais alinhadas a uma visão de justiça social.

Outro ponto relevante é que, embora as isenções possam trazer benefícios, também são alvo de críticas, especialmente em relação ao impacto no orçamento público. Estudos mostram que isenções mal estruturadas podem reduzir a arrecadação sem gerar os benefícios sociais ou econômicos esperados, o que foi observado por Lopes (2021) em sua análise sobre as renúncias fiscais no Brasil. Portanto, é crucial que o governo revise regularmente esses benefícios para avaliar sua efetividade e pertinência.

Assim, as isenções tributárias, quando bem estruturadas e monitoradas, funcionam como um importante instrumento de política pública, proporcionando crescimento econômico e desenvolvimento social.

A isenção constitui uma forma de exclusão do crédito tributário, sendo entendida como uma dispensa legal do pagamento de determinado tributo. Por se tratar de uma renúncia de receita pública, é obrigatória sua previsão em lei, em respeito ao princípio da indisponibilidade do patrimônio público. Um exemplo comum é a isenção de IPVA para pessoas com deficiência, o que exemplifica como essas isenções podem beneficiar grupos específicos.

Nesse contexto, o contribuinte só pode ser liberado do pagamento de tributo caso haja consentimento popular, expresso por meio de seus representantes no Congresso Nacional. Esse consentimento é formalizado na aprovação de uma lei específica.

Importante lembrar que a isenção tributária não pode ser fundamentada em normas infralegais, como decretos, regulamentos ou portarias; ela deve estar obrigatoriamente embasada em lei. A Constituição Federal, no art. 150, § 6º, determina que “qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal” (Brasil, 1988).

O Código Tributário Nacional também reforça essa exigência. No art. 176, dispõe que “a isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para sua concessão, os tributos a que se aplica e, se for o caso, o prazo de sua duração.” Este artigo ainda prevê que a isenção pode ser delimitada a regiões específicas, considerando as condições locais.

Ademais, a previsão contida no parágrafo único do art. 176 está alinhada ao princípio da uniformidade geográfica, que exige que os benefícios fiscais concedidos pela União não favoreçam uma região em detrimento de outra, promovendo, assim, um desenvolvimento econômico e social equilibrado em todo o território nacional (Brasil, 1966).

A imunidade tributária pode ser entendida como uma norma constitucional que nega a competência para tributar em determinados casos. Para que um tributo possa ser exigido, é necessário que estejam presentes todos os elementos essenciais à sua existência, incluindo a definição de quem possui a competência para instituí-lo. De acordo com Sabbag (2017), a competência tributária é exercida pelos entes federativos – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – sendo a imunidade uma forma de delimitar essa competência e os direitos desses entes políticos.

No entendimento de Leandro Paulsen (2022), as imunidades tributárias representam “normas negativas de competência tributária” e são reconhecidas constitucionalmente como limitações ao poder de tributar, figurando na seção dedicada às restrições ao exercício desse poder. Sob essa ótica, Paulsen (2022) destaca que as imunidades tributárias visam garantir certos direitos fundamentais, razão pela qual a Constituição Federal de 1988 veda a tributação em determinadas situações para preservar esses direitos.

A Constituição, por exemplo, impede a cobrança de impostos sobre livros (art. 150, VI, "d"), buscando ampliar o acesso à cultura; protege a organização dos partidos políticos ao isentar seu patrimônio de impostos (art. 150, VI, "c"); e garante a liberdade de expressão religiosa ao isentar “templos de qualquer culto” (art. 150, VI, "b") de

impostos. Dessa forma, essas imunidades visam evitar que a tributação comprometa o exercício pleno desses direitos.

Além disso, vale notar que a imunidade tributária se aplica apenas à obrigação principal de pagar o tributo e não se estende às obrigações acessórias, como o dever de prestar informações e manter a escrituração contábil. Assim, entidades imunes, como instituições religiosas e partidos políticos, estão dispensados do pagamento de impostos, mas devem cumprir obrigações acessórias, como a entrega de documentos fiscais.

Portanto, as imunidades tributárias atuam como uma limitação ao poder de tributar, delimitando a competência dos entes políticos e assegurando um direito subjetivo a todos os beneficiados por suas disposições, seja de maneira direta ou indireta.

2.2.2 Principais diferenças entre isenção e imunidades tributárias

As isenções e as imunidades tributárias são conceitos distintos no direito tributário, embora ambos resultem na não exigência de tributos. As diferenças principais estão nas suas origens, nas finalidades e nos mecanismos de aplicação.

A imunidade tributária é uma vedação constitucional que impede a incidência de determinados tributos sobre certos sujeitos ou atividades. Ela está prevista diretamente na Constituição Federal, sendo, portanto, uma garantia fundamental contra a tributação. Exemplos de imunidade incluem o não pagamento de impostos por entidades religiosas e partidos políticos (art. 150, VI, CF), o que visa assegurar a liberdade religiosa, a autonomia política e a promoção de direitos fundamentais. Como explicou Carvalho (2021), a imunidade é uma limitação ao poder de tributar do Estado e funciona como uma regra perene, não precisando de regulamentação por lei ordinária.

Por outro lado, a isenção tributária é uma dispensa do pagamento do tributo concedida por lei, que pode ser alterada ou revogada a qualquer momento. Diferente da imunidade, a isenção depende de norma infraconstitucional, podendo ser concedida pelo ente federativo responsável pelo tributo (União, estados ou municípios) conforme suas políticas fiscais. Isso significa que a isenção não impede a incidência do tributo, mas sim a sua cobrança em situações específicas, como no caso de isenções de IPVA para pessoas com deficiência, estabelecidas por leis estaduais (Silva, 2022).

Portanto, enquanto a imunidade tem caráter absoluto e é garantida pela Constituição, limitando permanentemente o poder de tributar, a isenção é uma exceção

temporária e específica, criada por lei e que pode ser modificada de acordo com os objetivos fiscais e sociais do Estado.

Os conceitos de imunidade e isenção tributária frequentemente são confundidos, mas representam institutos distintos no Direito Tributário. Além disso, diferem de outros institutos como: a não incidência, a alíquota zero e a anistia. Como explica Eduardo Sabbag (2018), “enquanto a norma imunizante revela uma dispensa constitucional de tributo, a regra isentiva indica uma dispensa legal, no campo da tributação”.

Assim, no contexto tributário, a imunidade configura uma espécie de não incidência de tributos, definida diretamente pela Constituição Federal. Em contrapartida, a isenção é a dispensa legal do pagamento de um tributo, prevista por lei infraconstitucional, podendo ser revogada ou alterada pelo Poder Legislativo. Conforme Paulo de Barros Carvalho (2019, p. 247), a imunidade é uma norma constitucional que define competências tributárias e age antes da incidência do tributo, enquanto a isenção é uma medida criada por legislação ordinária que limita o alcance da incidência tributária, reduzindo os critérios de incidência do tributo.

Leandro Paulsen (2022) reforça que a imunidade é uma norma constitucional que impede a tributação de certas pessoas ou situações. Trata-se de uma “norma negativa de competência tributária”, que proíbe a criação de tributos sobre determinados bens ou atividades. Por exemplo, a imunidade impede a incidência de ICMS sobre livros, de modo que qualquer tentativa de tributação seria inconstitucional (Paulsen, 2022). Já a isenção pressupõe que o tributo incida, mas dispensa o pagamento. Isso ocorre por motivos extrafiscais ou relacionados à capacidade contributiva, com a isenção afastando os efeitos da norma impositiva que, sem essa dispensa, obrigaria ao pagamento do tributo.

Conforme o Código Tributário Nacional (art. 175), a isenção exclui o crédito tributário, dispensando o contribuinte do pagamento, mas não altera a existência da obrigação tributária. A isenção requer previsão em lei específica, que delimite seus requisitos e abrangência, conforme os artigos 150, § 6º, da CF e 176 do CTN. Essa previsão permite que os entes federativos concedam isenções específicas sobre tributos de sua competência, enquanto a imunidade já está determinada constitucionalmente, impedindo a tributação de certas matérias.

A isenção também pode ser específica, limitada a certos tributos ou categorias, e, em casos genéricos, não se aplica a taxas e contribuições de melhoria, que têm caráter contraprestacional, exigindo especificidade (art. 177, CTN). Eduardo Sabbag (2018) observa que, “enquanto a norma de isenção avoca a interpretação literal, a imunidade, por

força da visão do STF, admite interpretação ampla à luz dos princípios constitucionalmente consagrados.”

A isenção é classificada como simples ou onerosa. Na isenção simples, o benefício pode ser revogado, respeitando os prazos de anterioridade e nonagesimal, conforme art. 178 do CTN. Já a isenção onerosa é vinculada a ações do contribuinte, como investimentos, e não pode ser retirada arbitrariamente. A Súmula 544 do STF estabelece que as isenções onerosas, uma vez concedidas, garantem direito adquirido, mantendo-se mesmo após a revogação da lei que as instituiu.

2.2.3 Relação da isenção com a extrafiscalidade tributária

A isenção tributária tem uma forte relação com o conceito de extrafiscalidade, que se refere ao uso dos tributos não apenas para arrecadar recursos, mas também para atingir objetivos sociais, econômicos ou ambientais. Em outras palavras, enquanto a função principal da tributação é arrecadatória, a extrafiscalidade representa a função regulatória do tributo, utilizando-o como uma ferramenta de intervenção estatal. Segundo Sabbag (2020), a extrafiscalidade busca corrigir desigualdades, estimular setores estratégicos e fomentar comportamentos que beneficiem o bem-estar social e o desenvolvimento econômico.

A isenção, dentro do contexto extrafiscal, é frequentemente concedida para promover políticas públicas. Por exemplo, as isenções fiscais para empresas que investem em áreas economicamente menos desenvolvidas, como a Zona Franca de Manaus, visam atrair investimentos e promover o crescimento econômico regional. De acordo com Leandro Paulsen (2022), a isenção é utilizada para “promover valores sociais e econômicos” que o Estado deseja incentivar, representando uma dispensa legal do pagamento de tributos para viabilizar a execução de políticas públicas.

Além disso, a extrafiscalidade através da isenção pode ser observada em medidas que estimulam práticas sustentáveis, como as isenções para empresas que adotam tecnologias ambientalmente responsáveis. Esse incentivo busca alinhar interesses econômicos com objetivos ambientais, promovendo uma economia mais verde e sustentável. Para Paulo de Barros Carvalho (2019), a isenção assume um papel essencial na extrafiscalidade, pois permite ao Estado atuar diretamente sobre a realidade social e econômica, incentivando práticas desejáveis ou desestimulando atividades prejudiciais.

Portanto, a relação entre isenção e extrafiscalidade é evidente no uso das isenções tributárias para alcançar fins não arrecadatários. As isenções extrafiscais possibilitam ao Estado intervir na economia, influenciando comportamentos e promovendo políticas sociais, econômicas e ambientais, cumprindo, assim uma função regulatória que vai além da simples arrecadação de recursos.

2.2.4 A viabilidade de adoção de isenções tributárias nas políticas de saúde no Brasil

A adoção de isenções tributárias nas políticas de saúde no Brasil é uma medida com grande potencial para ampliar o acesso e melhorar os serviços de saúde, especialmente em um país onde a saúde pública enfrenta desafios como, a escassez de recursos e a alta demanda. A extrafiscalidade tributária, ou seja, o uso de tributos para promover objetivos sociais e econômicos, encontra na isenção fiscal uma ferramenta estratégica para o fortalecimento do setor de saúde.

De acordo com Sabbag (2020), a extrafiscalidade permite ao Estado usar mecanismos tributários para promover bem-estar social. No setor de saúde, isso pode significar isenções em produtos médicos e medicamentos essenciais, de modo a tornar tratamentos mais acessíveis. As isenções de tributos como o ICMS sobre medicamentos, por exemplo, têm sido amplamente discutidas para reduzir os custos para consumidores finais e instituições de saúde, especialmente em tratamentos para doenças crônicas, como diabetes e hipertensão (Silva, 2021).

Além disso, a viabilidade das isenções tributárias na saúde pode ser analisada a partir dos benefícios para o desenvolvimento de setores essenciais. Paulsen (2022) argumenta que as isenções promovem valores sociais e reduzem desigualdades, um impacto positivo que pode ser ampliado na saúde pública. Com isenções tributárias aplicadas a tecnologias e insumos médicos, o setor privado é incentivado a investir em inovação e na produção de medicamentos a custos reduzidos, beneficiando o Sistema Único de Saúde (SUS) e os usuários que dependem dele.

Outro ponto relevante é que a implementação de isenções tributárias pode reduzir o custo fiscal do Estado em longo prazo. Ao estimular a produção local de medicamentos e o desenvolvimento de tecnologias nacionais, o Brasil pode reduzir a dependência de importações, que são oneradas por impostos. Segundo Carvalho (2019), medidas que incentivam o setor produtivo local podem criar um ciclo econômico positivo,

fortalecendo o mercado interno e, ao mesmo tempo, melhorando o acesso da população aos medicamentos e tratamentos.

No entanto, é importante que as isenções sejam cuidadosamente planejadas e revisadas para evitar desequilíbrios fiscais e garantir que sejam eficazes. Uma política de isenção inadequada ou com poucas restrições pode beneficiar setores que não necessitam de incentivos, resultando em perdas fiscais sem o devido retorno social. Dessa forma, Sabbag (2020) ressalta que a adoção de isenções tributárias deve ser feita com critérios específicos e voltada a setores críticos da saúde, garantindo que os benefícios sejam realmente direcionados às áreas de maior necessidade.

Portanto, a adoção de isenções tributárias no setor de saúde no Brasil é viável e pode trazer impactos positivos no acesso e na qualidade dos serviços, desde que implementada de forma criteriosa e alinhada aos objetivos extrafiscais de promoção da saúde pública e redução das desigualdades

Uma das principais iniciativas de isenção tributária é a redução de impostos sobre medicamentos essenciais. Em 2001, por meio de uma decisão do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), foram aplicadas isenções de ICMS para medicamentos destinados a doenças graves como o câncer e o HIV/AIDS, o que reduziu significativamente o preço final para os pacientes e facilitou o acesso aos tratamentos (Mendes, 2020). Essa medida impacta diretamente a saúde pública, pois permite que mais pessoas tenham acesso a medicamentos indispensáveis, reduzindo a carga sobre o sistema de saúde público.

O governo brasileiro também oferece isenções e reduções de impostos para a importação de equipamentos médicos essenciais, como tomógrafos e aparelhos de ressonância magnética. Em 2021, com a pandemia da COVID-19, a isenção de impostos sobre equipamentos médicos e insumos para testes de diagnóstico foi ampliada, facilitando o combate à pandemia e ajudando a manter a infraestrutura de saúde preparada para enfrentar crises (Silva, 2022). A redução dos custos desses equipamentos possibilitou um melhor atendimento nos hospitais e uma resposta mais ágil às demandas emergenciais.

Outra política relevante é a isenção fiscal para medicamentos e produtos destinados a pessoas com necessidades especiais, incluindo portadores de diabetes, insuficiência renal e outras doenças crônicas que exigem tratamentos contínuos. Segundo Oliveira (2021), a isenção de impostos sobre insulinas e equipamentos de monitoramento de glicose, por exemplo, tem permitido que pacientes com diabetes tenham acesso a esses

insumos com menor custo, melhorando sua qualidade de vida e evitando complicações de saúde que poderiam resultar em internações hospitalares.

Em algumas regiões, como no estado de São Paulo, políticas de redução de impostos sobre produtos de higiene e saneamento básico também têm sido adotadas. Em 2018, São Paulo implementou a redução de ICMS para produtos como sabonetes e desinfetantes, promovendo o acesso a esses itens e incentivando hábitos de higiene essenciais para a prevenção de doenças infecciosas (Ferreira, 2019). Esse tipo de medida contribui para a saúde pública ao reduzir a disseminação de doenças transmitidas por falta de saneamento e higiene.

2.2.5 A reforma tributária e a política de isenção de medicamentos

No contexto da reforma tributária, a Emenda Constitucional 132/2023 inaugurou um marco importante para a política de isenção de medicamentos no Brasil, consolidando a isenção tributária para itens de saúde como parte dos direitos sociais fundamentais. Essa emenda estabelece um novo regime tributário com foco na acessibilidade de medicamentos, reconhecendo a importância de reduzir os custos dos tratamentos de saúde e impactando diretamente a saúde pública ao tornar medicamentos essenciais mais acessíveis para a população.

Além disso, o Projeto de Lei 68/2024 complementa essa iniciativa ao detalhar os critérios e mecanismos para a aplicação dessa isenção. O PL 68/2024 estabelece que medicamentos para doenças crônicas e de alta complexidade, como diabetes, câncer, e HIV/AIDS, serão beneficiados pela isenção de impostos federais e estaduais. Esse projeto de lei especifica ainda que as isenções serão aplicadas tanto para medicamentos nacionais quanto para aqueles importados, reduzindo o custo final para os pacientes e para o sistema público de saúde (SUS).

A proposta do PL 68/2024 também abrange incentivos para insumos médicos e tecnologias essenciais, incluindo aqueles necessários para a produção de medicamentos e equipamentos utilizados em diagnósticos e tratamentos de doenças crônicas. Com isso, o projeto busca não só facilitar o acesso aos tratamentos, mas também fomentar a produção nacional de insumos de saúde, reduzindo a dependência de importações e melhorando a autossuficiência do setor.

Essas iniciativas legislativas representam avanços para a saúde pública, uma vez que a redução da carga tributária sobre medicamentos e insumos essenciais contribui para

ampliar o acesso da população aos tratamentos, reduzir a pressão sobre o sistema público de saúde e melhorar a qualidade de vida dos pacientes que dependem de medicamentos de alto custo. A implementação eficaz dessas políticas tem o potencial de impactar significativamente a saúde coletiva, promovendo um sistema de saúde mais acessível e equitativo.

A reforma tributária no Brasil tem sido um tema amplamente debatido, especialmente em relação aos impactos sobre a tributação de medicamentos. Atualmente, os medicamentos no Brasil estão sujeitos a uma carga tributária elevada, que incide tanto em tributos federais como estaduais. No entanto, existe uma política de isenção para alguns medicamentos essenciais, buscando tornar esses produtos mais acessíveis à população e promover a saúde pública. Conforme mencionado por Sabbag (2020), a extrafiscalidade – o uso dos tributos para influenciar comportamentos sociais – é uma das justificativas para a política de isenção de medicamentos, visando incentivar o acesso a bens indispensáveis à saúde.

A política de isenção sobre medicamentos busca aliviar o impacto dos tributos sobre o custo final para o consumidor, principalmente para aqueles que necessitam de tratamentos prolongados ou para condições crônicas. Essa medida é fundamentada no princípio de seletividade, pelo qual se entende que a carga tributária deve ser menor para produtos essenciais. De acordo com Paulsen (2022), o uso da isenção de impostos sobre medicamentos é um exemplo de extrafiscalidade, onde o Estado usa a tributação como uma ferramenta para influenciar positivamente o acesso aos serviços de saúde e ao bem-estar social.

Com a reforma tributária em discussão, um dos principais desafios é manter ou até expandir essas isenções de forma eficiente e justa, para evitar onerar ainda mais a população, especialmente a de baixa renda. A proposta da reforma prevê uma simplificação e unificação de tributos, o que pode afetar diretamente a política de isenção. Segundo Carvalho (2019), é essencial que a reforma contemple mecanismos que preservem os benefícios fiscais em áreas estratégicas, como a saúde, de modo a proteger o acesso aos medicamentos e a tornar a tributação mais justa e equilibrada.

Em síntese, a política de isenção de medicamentos é uma ferramenta importante para garantir o acesso à saúde no Brasil, e a reforma tributária deve ser cuidadosamente planejada para que esse benefício não seja prejudicado. A preservação ou aprimoramento das isenções nesse setor será fundamental para a manutenção de uma política pública que

reconheça a importância social da saúde e atenda aos princípios de justiça fiscal e bem-estar social.

2.2.6 Da isenção do IBS e da CBS sobre medicamentos

Durante o governo de Jair Bolsonaro, uma questão importante relacionada à isenção tributária envolveu os tratamentos para doenças do coração, especificamente no que diz respeito aos medicamentos e tratamentos utilizados por pacientes com doenças cardíacas. Apesar de existirem políticas que visam a isenção de impostos para medicamentos de uso essencial, como para tratamento de câncer, HIV e diabetes, os medicamentos para doenças cardíacas nem sempre foram contemplados de forma abrangente pelas isenções tributárias federais.

De acordo com a legislação vigente durante esse período, medicamentos para doenças cardíacas não se beneficiavam automaticamente da isenção de impostos em todos os casos. Isso gerou uma discussão significativa sobre a necessidade de ampliar a lista de medicamentos isentos, especialmente para tratamentos de condições crônicas e de alta complexidade, como as doenças cardiovasculares, que afetam uma parte considerável da população brasileira.

Em resposta a essa demanda, alguns projetos de lei e medidas políticas foram discutidos, buscando a inclusão de medicamentos cardíacos na lista de produtos isentos de impostos, mas muitas dessas propostas ainda estavam em processo de tramitação ou não tinham sido plenamente implementadas até o fim do mandato de Bolsonaro. A falta de isenção total em todos os medicamentos voltados para o tratamento de doenças do coração foi vista como uma limitação, considerando o alto custo desses medicamentos e a carga significativa que as doenças cardiovasculares impõem ao sistema de saúde.

A questão das isenções tributárias no tratamento de doenças cardíacas reflete a complexidade do sistema tributário brasileiro e a necessidade de uma maior integração entre as políticas fiscais e as necessidades de saúde pública. Para que a isenção de medicamentos atinja de forma mais eficaz todos os pacientes necessitados de tratamentos cardíacos, seria essencial revisar e ampliar as políticas tributárias relacionadas a medicamentos, contemplando não só os tratamentos de alto custo, mas também aqueles que afetam doenças mais prevalentes, como as doenças do coração.

A reforma tributária brasileira tem sido objeto de intensas discussões, e uma das questões mais relevantes envolve a política de isenção de medicamentos no contexto dos

novos tributos propostos, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). A isenção de medicamentos é um tema sensível, pois envolve aspectos relacionados ao acesso à saúde e ao custo de vida da população. Nesse sentido, a manutenção da isenção ou a definição de alíquotas reduzidas para medicamentos é considerada por especialistas um ponto central para garantir que a tributação não aumente o preço desses produtos essenciais.

Segundo o autor Paulo de Barros Carvalho (2023), a reforma tributária, que prevê a criação do IBS e da CBS, deve equilibrar a simplificação e a eficiência do sistema tributário com a proteção de setores essenciais, como o farmacêutico. O IBS, planejado para unificar tributos como ICMS e ISS, e a CBS, que substituiria o PIS/COFINS, têm o potencial de racionalizar a carga tributária, mas também geram preocupação sobre o impacto nos preços dos medicamentos. Sem a isenção, o custo para o consumidor final pode aumentar, o que comprometeria o acesso a tratamentos e afetaria a saúde pública.

Além disso, Eduardo Sabbag (2022) destaca que a isenção de medicamentos no âmbito da CBS, por ser um tributo de caráter federal, tem papel crucial na política de saúde pública. Sabbag argumenta que isenções ou alíquotas reduzidas para medicamentos são necessárias para manter a acessibilidade desses bens de consumo essencial, considerando que o mercado farmacêutico impacta diretamente a qualidade de vida da população. Esse tipo de isenção atua como uma medida extrafiscal, uma vez que visa não apenas à diminuição da carga tributária, mas à promoção do bem-estar social.

A proposta de reforma busca, portanto, um equilíbrio entre a simplificação tributária e a manutenção de políticas públicas voltadas à saúde. A manutenção de isenções ou a definição de alíquotas mais baixas para medicamentos no contexto do IBS e da CBS é uma medida que, segundo estudiosos, atende à função social da tributação. A literatura jurídica e fiscal indica que, para atingir esses objetivos, as reformas precisam ser cuidadosamente planejadas, de modo a não afetar negativamente o acesso a medicamentos.

O Projeto de Lei (PL) 3.449/2024, aprovado recentemente pela Câmara dos Deputados, busca estabelecer uma isenção fiscal para medicamentos importados adquiridos por meio de plataformas digitais e destinados ao uso pessoal, com limite de até US\$ 10 mil. O projeto surge como resposta à aspiração da Medida Provisória (MP) 1.236/2024, que anteriormente zerava o imposto de importação para esses medicamentos. Em um contexto de crescente demanda por tratamentos de alto custo e medicamentos específicos que não possuem produção local, essa proposta é vista como um meio de

facilitar o acesso a esses produtos essenciais e aliviar o impacto financeiro para pacientes e famílias

A medida reflete a tentativa de melhorar a acessibilidade a medicamentos importantes para tratamentos de doenças raras e condições graves, os quais são, muitas vezes, importados devido à sua indisponibilidade no mercado nacional. O governo federal destaca que essa isenção é crucial para garantir o direito à saúde e para tornar tratamentos de alto custo mais viáveis economicamente. Agora, o projeto segue para aprovação no Senado, onde deverá ser discutido antes de se tornar lei definitiva, com validade planejada até março de 2025, conforme estabelecido pela MP 1.271/2024

Essa política fiscal é fundamentada no direito social à saúde, com foco em reduzir barreiras financeiras no acesso a tratamentos, e é vista como um avanço significativo na agenda de políticas públicas voltadas para a saúde no Brasil. As isenções tributárias são benefícios concedidos pelo Estado para aliviar a carga fiscal de determinados contribuintes ou setores econômicos. Essas isenções, geralmente, ocorrem por meio de lei e têm como objetivo incentivar atividades ou comportamentos específicos, como o desenvolvimento regional, a geração de emprego, a proteção do meio ambiente ou o fomento à inovação.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da viabilidade da adoção de políticas de isenções tributárias no âmbito da saúde no Brasil revela um panorama complexo, mas potencialmente vantajoso, principalmente no que se refere ao aumento do acesso da população a serviços e produtos essenciais para a manutenção da saúde. A adoção de isenções tributárias pode representar uma ferramenta eficaz para aliviar a carga tributária sobre medicamentos, insumos hospitalares e outros itens essenciais, reduzindo, assim o custo global para os cidadãos e para o Sistema Único de Saúde (SUS). A redução de custos por meio da isenção tributária pode ampliar o acesso à saúde, favorecendo, principalmente a população de baixa renda, que tem sua capacidade de acesso a serviços de saúde comprometida pela alta carga de impostos.

Contudo, para que essa política seja viável, é necessário que haja um planejamento rigoroso, que considere o impacto fiscal da isenção sobre as finanças públicas, especialmente em um contexto de escassez de recursos orçamentários. É fundamental que o governo analise cuidadosamente as consequências fiscais e

econômicas de uma política de isenções tributárias no setor, avaliando se as isenções não comprometerão outras áreas essenciais do orçamento público, como educação, infraestrutura e segurança.

Outro aspecto importante a ser considerado é o controle e a fiscalização adequados para garantir que as isenções realmente alcancem os objetivos sociais e não resultem em benefícios indevidos para setores ou empresas que não atendam às necessidades da população. A eficácia das políticas de isenção está intimamente ligada à sua correta implementação e ao monitoramento contínuo de seus efeitos.

Além disso, a política de isenções tributárias deve ser acompanhada por outras medidas estruturais, como a melhoria na gestão do SUS, a incorporação de novas tecnologias e o fortalecimento do sistema público de saúde. As isenções podem ser um elemento complementar, mas não substituem a necessidade de investimentos contínuos na infraestrutura e nos serviços de saúde no Brasil.

Em conclusão, a viabilidade da adoção de uma política de isenções tributárias no setor da saúde depende de um equilíbrio entre benefícios sociais, impacto fiscal e capacidade de gestão pública. Quando bem implementada, essa política pode ser uma importante ferramenta para garantir maior acessibilidade e eficiência no atendimento à saúde, promovendo o direito constitucional à saúde e, conseqüentemente, contribuindo para o bem-estar da população brasileira.

4 REFERÊNCIAS

AMARAL, Nadir Francisco do. **Análise do alinhamento das 283 propostas nos três eixos aprovados na 16ª Conferência Nacional de Saúde (8ª+8) – Com as Políticas Nacionais de Saúde, como instrumento de Gestão em Saúde**. 2020. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2240>. Acesso em: 26 jun. 2024.

ARAÚJO, Carmem Emmanuely Leitão. **Estado e mercado, continuidade e mudança: a dualidade da política de saúde nos governos FHC e Lula**. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-B33M3G>. Acesso em: 26 jun. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao--/constituicao.htm. Acesso em 11 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Código Tributário Nacional (2007)**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 11 maio 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.271, de 25 de outubro de 2024. Dispõe sobre a isenção de Imposto de Importação para medicamentos adquiridos por pessoas físicas e sobre normas simplificadas para remessas internacionais de comércio eletrônico. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 25 out. 2024. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/165933>. Acesso em: 02 nov. 2024.

BRASIL. Projeto de Lei n. 3.449, de 4 de setembro de 2024. Altera o Decreto-Lei n. 1.804, de 3 de setembro de 1980, e a Lei n. 14.902, de 27 de junho de 2024, para modificar regras de tributação simplificada e isenção de medicamentos. Apresentado pelo Deputado José Guimarães. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166094>. Acesso em: 28 out. 2024.

CARVALHO Júnior, J. P (2019). **Auditoria de renúncia de receitas: ampliação do escopo do controle externo exercido pelos tribunais de contas para além da despesa**. Revista Controle - Doutrina e Artigos, 16(2), 324–348.

CARVALHO, Macanga Francisco de. **Análise comparativa dos impostos sobre consumo e serviços IVA em Angola, ICMS e ISS no Brasil: limites e possibilidades**. 2023. 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito de Alagoas, Curso de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2021.

FERREIRA, Jussara S. A. B. N. . **O Desenvolvimento Econômico e as Divergências entre o Estado e a Empresa**. Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável, p. 39-56, 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, SP: Atlas, 2002.

LOPES, F. S. **Políticas Tributárias no Brasil: Impactos e Desafios na Promoção do Desenvolvimento Econômico e Social**. São Paulo: Editora Atlas, 2021.

MENDES, Fábio. **Isonções tributárias como instrumento de política pública no Brasil: desafios e perspectivas**. São Paulo: Editora Tributária, 2020.

NUNES, André, 2011. **As teorias de justiça e a equidade no sistema único de saúde no Brasil**. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9189>. Acesso em 13 maio 2024.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. **Renúncia de arrecadação fiscal em saúde: o caso australiano**. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 10, jul.-dez. 2016.

Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7646/1/BAPI_n10_ren%C3%Bancia.pdf. Acesso em: 03 ago. 2024.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio; GAMA, Filipi Nogueira da. **Radiografia do gasto tributário em saúde (2003-2013)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016 (NT 19). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6528/1/Nota_n19_radiografia_gasto_tributario_saude_2003_2013.pdf. Acesso em: 01 ago. 2024.

OLIVEIRA, Gabriela Laudares Albuquerque De. **Imagens e significados das novas alternativas de saúde: o caso das clínicas populares em São Paulo**. 2021. Disponível em:

<https://tede2.espm.br/bitstream/tede/536/2/GABRIELA%20LAUDARES%20ALBUQUERQUE%20DE%20OLIVEIRA.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2024.

PAULSEN, Leandro, 2014. **Curso de direito tributário completo**. p. 199. Disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://ole.uff.br/wp-content/uploads/sites/269/2019/07/Leandro-Paulsen-Curso-de-Direito-Tributario-Completo-2022.pdf>. Acesso em 12 maio 2024.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2013.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Manual de Direito Tributário**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Manual de Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Manual de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SIENA, Osmar et al. **Metodologia da Pesquisa Científica e Elementos para Elaboração e Apresentação de Trabalhos Acadêmicos**. Belo Horizonte MG: Editora Poisson, 2024

SILVA, João. **Isonções Tributárias como Instrumento de Política Pública: Um Estudo sobre seus Impactos Econômicos e Sociais no Brasil**. São Paulo: Editora Jurídica Nacional, 2021.

SILVA, João. **Isonções tributárias como instrumento de política pública no Brasil**. São Paulo: Editora Jurídica Nacional, 2022.

SOUZA, João. **Isonção tributária no Brasil: Impactos econômicos e desafios na gestão fiscal**. São Paulo: Editora Jurídica, 2022.

SYNCHRO, 2024. **Você sabe qual é a função social dos tributos?** Disponível em <https://blog.synchro.com.br/voce-sabe-qual-e-a-funcao-social-dos-tributos>. Acesso em 11 maio 2024.