



COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 1.871, DE 2011

Outorga isenção do Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados, da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes na importação aos equipamentos hospitalares sem similar nacional.

Autor: Senado Federal.

Relator: Deputado Darcísio Perondi.

VOTO EM SEPARADO

I - RELATÓRIO

Vem ao exame de mérito desta Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF o Projeto de Lei nº 1.871, de 2011, que “outorga isenção do Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados, da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes na importação aos equipamentos hospitalares sem similar nacional”, oriundo do Senado Federal.

A matéria é relatada pelo Senhor Deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), que aduz em linhas gerais em seu Relatório:

“A Proposição foi originalmente apresentada pelo Senador Delcídio Amaral em 2009. Argumenta o Autor que a tecnologia aplicada à medicina tem ‘apresentado grandes avanços nos últimos tempos’. No entanto, na maioria das vezes, essa evolução tecnológica não tem se traduzido em redução de custos, o que tem inviabilizado a disseminação dos novos equipamentos pelos hospitais brasileiros. Agrava-se, assim, o quadro de desigualdades sociais existente em nosso país: alguns poucos brasileiros têm acesso a uma medicina



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ROGÉRIO CARVALHO

‘de ponta’, elitizada, enquanto a grande massa de trabalhadores tem acesso a uma medicina carente de recursos tecnológicos.

Nesse sentido, o objetivo do Projeto de Lei nº 1.871, de 2011, é reduzir os custos de importação de equipamentos hospitalares para beneficiar maiores parcelas da população com as novas tecnologias da área médica.

Trata-se de Proposição meritória. A Constituição Federal, em seu art. 196, determina que a saúde é direito de todos e dever do Estado, sendo garantido a todos os brasileiros acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da sua saúde. Esse princípio constitucional, no entanto, está sendo parcialmente descumprido quando apenas uma pequena parcela da população tem acesso à melhor tecnologia médica. Como bem argumentou o Senador Papaléo Paes, relator na Comissão de Assuntos Sociais, em termos éticos é obrigatória a busca pelo oferecimento da melhor tecnologia existente para tratar todos os pacientes, ainda que dispendiosa”.

O Relatório ofertado conclui com apresentação de duas emendas, abaixo detalhamento do conteúdo e justificativa dessas emendas:

Dispositivo Alterado	Justificativa do Relator	Texto da Emenda	Texto Original do Projeto
art. 1º do projeto	Para garantir a adequação da isenção do Imposto de Importação, do IPI, do PIS/PASEP e do Cofins de que se trata o Projeto de Lei à legislação aduaneira, sugerimos emenda à redação do art. 1º.	art. 1º São isentos do Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados, da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes na importação de equipamentos e materiais hospitalares, sem similar nacional,	art. 1º São isentos do Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados, da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes na importação de equipamentos e materiais hospitalares, sem similar nacional,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ROGÉRIO CARVALHO

		listados em ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde e da Fazenda, na forma do regulamento, atendida a legislação aduaneira.	listados em ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde e da Fazenda, na forma do regulamento,
art.2º redação atual passa a ser art. 3º (renumerando-se os dispositivos)	<p>Com o objetivo de disseminar o acesso à melhor tecnologia médica e promover o mercado interno, nos termos do artigo 219 da Constituição Federal (...)</p> <p>A recente crise econômica mundial levou o Brasil a tomar iniciativas importantes, a exemplo do “Plano Brasil Maior”, que promove a desoneração tributária de vários setores da indústria nacional. Sabe-se que o setor de saúde é uma complexa cadeia produtiva que compreende tanto atividades voltadas para pesquisa, inovação, desenvolvimento de materiais e equipamentos e instalação de parques industriais, quanto amplo mercado consumidor</p>	<p><i>art. 2º São isentas do Imposto sobre Produtos Industrializados, da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social as vendas, no mercado nacional, de produtos para a saúde, definidos como correlatos na Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, para as entidades de saúde públicas, privadas ou sem fins lucrativos.”</i></p>	Não tem correspondente no texto original.



	formado por entidades públicas e privadas, além de Santas Casas e hospitais filantrópicos. Este é, portanto, um setor estratégico que também necessita ser fomentado.		
--	---	--	--

Era o que havia de importante a relatar.

II – VOTO

Inicialmente ressalto a qualidade do Parecer apresentado pelo Relator da matéria, bem como reconheço a sua vontade política e a sua preocupação social – e do autor da Proposição – para com o setor Saúde.

Todavia, várias questões de fato e de direito precisam ser trazidas à baila para demonstrar que, a rigor, não há benefício para o setor Saúde e tampouco para o Brasil ao se adotar a medida proposta, apesar da aludida preocupação social e a vontade política de criar instrumento de acesso a uma “tecnologia medicinal de ponta”. Senão vejamos:

Sobre a Importação de Equipamentos Médicos, Hospitalares e Odontológicos.

No Brasil, a cadeia produtiva do setor da saúde representa entre 7 e 8% do PIB, mobilizando recursos da ordem de R\$ 160 bilhões, com a geração de 10 milhões de empregos diretos e indiretos. Existe forte dependência de importações nos produtos de maior densidade tecnológica, o qual gerou um déficit comercial da ordem de R\$ 5,5 bilhões em 2007¹.

¹ MDIC. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. **Complexo Industrial da Saúde**. 2009. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/politica/setores/complexoIndustrialSaude/21>. Acesso em 08 maio 2012.



O setor de Equipamentos Médicos, Hospitalares e Odontológicos (EMHO) tem fundamental importância para o suprimento do mercado de produtos de Saúde. As indústrias que compõem o setor possuem mundialmente um elevado grau de inovação de conhecimento científico e tecnológico o que lhes conferem dinamismo quanto ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de produtos e à competitividade.

Dessa forma, torna-se necessário consolidar uma indústria competitiva no setor de EMHO para atingir o objetivo do governo de diminuir este déficit. Para isso é preciso diminuir a vulnerabilidade do setor de EMHO frente aos produtos importados por meio da elevação dos investimentos em inovação, a partir de um enfoque que considere a dinâmica econômica das instituições e da política pública, fortalecimentos das ICTs (Institutos Científicos e Tecnológicos), atrair produção e centros de P&D de empresas estrangeiras tecnologicamente avançadas, além da promoção e diversificação das exportações.

Especialistas na área identificam grande dinamismo industrial no setor de saúde com elevado grau de inovação e marcante interesse social. Configura-se assim tema central nas políticas industriais e tecnológicas².

Segundo a Associação Brasileira da Indústria de Artigos e Equipamentos Médicos, Odontológicos e Hospitalares e de Laboratórios (Abimo)³, o setor EMHO no Brasil tem 92,8% das empresas controladas por capital nacional, 4,6% por capital estrangeiro e 2,6 por capital misto. A baixa concentração de empresas controladas por capital externo justifica-se pela ausência de condições favoráveis para sua instalação no país, tais como infraestrutura adequada, disponibilidade de mão de obra qualificada, acesso a capital para investimentos, política regulatória adequada para investimentos no setor de saúde. A instalação de empresas estrangeiras no Brasil beneficiaria muito o

² GADELHA, C.A.G. **Desenvolvimento, complexo industrial da saúde e política Industrial**. Revista Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 40, p. 11-23, 2006.

³ ABIMO. Associação Brasileira da Indústria de Artigos e Equipamentos Médicos, Odontológicos e Hospitalares e de Laboratórios. Dados Econômicos. 2009. Disponível em: http://www.abimo.org.br/novo/content.php?page=DADOS_ECONOMICOS_PT. Acesso em 05 maio 2012.



país na medida em que gera um equilíbrio na balança comercial brasileira, aumenta os investimentos para o setor, propicia um adensamento da cadeia produtiva do setor de EMHO.

Entretanto, a produção de EMHO no Brasil está muito aquém das suas necessidades com a maior parte da demanda nacional proveniente de importação.

Nesse passo, o Projeto em apreço está em sentido contrário ao mérito social no sentido de que a instalação de empresas internacionais do Brasil é de grande importância para preencher nichos de mercados o qual não há tecnologia e produção nacional.

Assim, como a cadeia produtiva do setor da saúde é significativa para a economia brasileira, com cerca de 8% do PIB, existe a preocupação do governo em criar mecanismos que estimulem o desenvolvimento do setor, tais como: acesso a financiamento com taxas adequadas para inovação, criação de leis, regulamentações, desoneração tributária, uso do poder de compra do estado e câmbio favorável. Estas ações devem ser capazes de incentivar o desenvolvimento do setor, pois está inserido em um ambiente de elevada competitividade, é estrategicamente importante para o país e possui marcante interesse social.

Nesse sentido, sabe-se que o Brasil firmou tratativas internacionais no ano de 2011 com as multinacionais indústrias farmacêuticas e, por isso, receberá a partir deste ano investimentos de quase US\$ 1 bilhão para a construção de pelo menos três fábricas: duas de produção de equipamentos de alta tecnologia para doenças consideradas prioritárias, como câncer, e a outra para o desenvolvimento de vacinas.

Por sua vez, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Saúde estão em conversações com pelo menos cinco multinacionais para negociar a nacionalização e transferência tecnológica de medicamentos e equipamentos, com o objetivo de reduzir o pesado déficit da balança comercial



da saúde, que em 2011 alcançou a marca recorde de US\$ 11 bilhões. Tratam-se das multinacionais: a sueca Elekta, as americanas GE e Varian, a alemã Siemens e a holandesa Philips, que já iniciaram diálogos com o governo e planejam fazer aportes no país.

Dessarte, o presente Projeto vai na contramão dos acordos celebrados e das medidas adotadas de um amplo programa de estímulo às indústrias de máquinas e equipamentos médicos e hospitalares e de também fomentar a fabricação de medicamentos. Serão duas frentes de atuação - o primeiro, sustentado pelas compras governamentais para o Sistema Único de Saúde (SUS), enquanto o segundo, respaldado em estímulos fiscais, deverá ficar pronto no segundo semestre de 2012.

Tributos Incidentes sobre o Setor de Produtos para a Saúde

Demonstra-se, a seguir, que o Projeto não merece prosperar no que toca a questão de desoneração tributária, uma vez que poderá causar distorções e iniquidades.

A incidência de tributos onera os preços de Produtos para Saúde, compromete uma parcela maior da renda das famílias com esses tipos de gastos e dificulta o acesso a estes produtos.

Na POF 2008/2009⁴ não há item de despesa específico para Produtos para Saúde, porém os gastos com Plano/Seguro-saúde, tratamento médico e ambulatorial, serviços de cirurgia, hospitalização, exames diversos e material de tratamento indicam a relevância desse setor sobre o orçamento de Assistência à Saúde das famílias (43,66%), conforme tabela a seguir:

⁴ A Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF, realizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é uma pesquisa domiciliar por amostragem, que investiga informações sobre características de domicílios, famílias, moradores e principalmente seus respectivos orçamentos, isto é, suas despesas e recebimentos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ROGÉRIO CARVALHO

Tabela 1: Composição das Despesas com Assistência à Saúde (POF 2008/2009)

Itens de Despesa	Total (R\$)	%
Despesas de Consumo	2.303,56	
Assistência à Saúde:	167,58	100,00
Plano/seguro-saúde	52,89	31,56
Tratamento médico e ambulatorial	3,3	1,97
Serviços de cirurgia	4,8	2,86
Hospitalização	1,11	0,66
Exames diversos	4,36	2,60
Material de tratamento	6,7	4,00
Outras	94,42	56,34

Fonte: www.ibge.gov.br

A partir do Banco de Informações Econômicas de Produtos para Saúde (BIEPS) e da legislação tributária brasileira, estudo da ANVISA⁵ informa sobre a incidência dos principais tributos sobre Produtos para Saúde.

Assim, constatou-se que não há incidência de IPI sobre a maioria dos produtos cadastrados no BIEPS (72,6%). Também se verificou que sobre 62% das importações do setor também não há incidência de Imposto de Importação (II).

Tabela 13 – Alíquotas de IPI incidentes sobre os produtos cadastrados no Bieps

Tipos de uso	Alíquotas de IPI										Total geral
	0	%	8	%	15	%	NI	%	NT	%	
Análises Clínicas	206	89,57%	0	0%	0	0%	24	10,43%	0	0%	230
Cardiologia	996	89,16%	2	0,18%	5	0,44%	114	10,21%	0	0%	1117
Hemodiálise	79	88,76%	4	4,49%	4	4,49%	2	2,24%	0	0%	89
Hemoterapia	2	5,26%	0	0%	36	94,74%	0	0%	0	0%	38
Oftalmologia	62	92,53%	3	4,47%	0	0%	1	1,50%	1	1,50%	67
Ortopedia	1797	67,07%	11	0,41%	3	0,11%	867	32,38%	1	0,03%	2679
Otorrino	1176	83,16%	0	0%	0	0%	238	16,83%	0	0%	1414
Total geral	4318	76,64%	20	0,35%	48	0,85%	1246	22,12%	2	0,04%	5634

Por conseguinte, em relação ao II, observa-se que os produtos para hemodiálise, oftalmologia e otorrinolaringologia possuem a maioria de seus produtos isentos desse tributo. Por outro lado, sobre a maioria dos produtos

⁵ TRIBUTOS INCIDENTES SOBRE O SETOR DE PRODUTOS PARA SAÚDE. Supervisão Geral: Pedro José Baptista Bernardo Alexandre Lemgruber Portugal d'Oliveira Gabrielle C. B. C. e Cysne Troncoso
Elaboração: Niege Tavares Ucha Rodrigues Flavio Saab Revisão Técnica: Mariana Rebello Pereira Renata Faria Pereira



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ROGÉRIO CARVALHO

para hemoterapia e ortopedia, incidem as alíquotas de 18% e 14%, respectivamente.

Tabela 14 – Alíquotas II incidentes sobre os produtos cadastrados no Bieps

Alíquota (%)	Análises Clínicas	Cardiologia	Hemodiálise	Hemoterapia	Oftalmologia	Ortopedia	Otorrino	Total
0	1	148	60	1	58	2	1143	1413
%	0,40%	13,30%	67,40%	2,60%	86,60%	0,10%	80,80%	25,10%
2	114	7	0	0	0	21	0	142
%	49,60%	0,60%	0%	0%	0%	0,80%	0%	2,50%
8	2	0	11	0	0	0	0	13
%	0,90%	0%	12,40%	0%	0%	0%	0%	0,20%
10	8	0	0	0	0	0	0	8
%	3,50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,10%
12	0	0	0	0	0	2	0	2
%	0%	0%	0%	0%	0%	0,10%	0%	0,00%
14	77	247	0	0	0	1761	0	2085
%	33,50%	22,10%	0%	0%	0%	65,70%	0%	37,00%
16	0	587	4	0	0	11	0	602
%	0%	52,60%	4,50%	0%	0%	0,40%	0%	10,70%
18	0	5	4	37	5	3	0	54
%	0%	0,50%	4,50%	97,40%	7,50%	0,10%	0%	1,00%
NI	28	123	10	0	4	879	271	1315
%	12,20%	11,00%	11,20%	0%	6,00%	32,80%	19,20%	23,40%
Total	230	1117	89	38	67	2679	1414	5634

Por outro lado, em relação ao PIS/Cofins e PIS/Cofins-importação, o estudo da ANVISA mostrou a incidência desses tributos. O PIS/Cofins incide sobre mais de 70% do mercado, enquanto que o PIS/Cofins importação incide sobre cerca de 40%. Em ambos os casos a alíquota modal incidente é de 9,25%. Para avaliar a incidência de PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação sobre o setor de Produtos para Saúde foram analisados os dados do BIEPS, a legislação vigente e dados obtidos junto a Receita Federal do Brasil.

Tabela 12 – Alíquotas de PIS/Cofins-importação incidentes sobre os produtos cadastrados no Bieps

Alíquotas (PIS/Cofins – Importação)	Quantidade	%
0/0	2.081	36,94
1,42/6,55	16	0,28
1,64/7,6	2	0,04
1,65/7,58	219	3,89
1,65/7,59	4	0,07
1,65/7,6	2.211	39,24
Não Identificado	1.101	19,54
Total	5.634	100,00

Verifica-se que 36,94% dos produtos cadastrados no BIEPS não sofrem incidência de PIS/Cofins - importação. Desses, 32,26% tem alíquota 0%



definida pela Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e 4,66% tem alíquota 0% estabelecida pelo Decreto nº 6426 de 7 de abril de 2008.

Pelos dados do BIEPS, verifica-se que mais de 39% dos produtos sofrem incidência das alíquotas de 1,65% (PIS-importação) e 7,6% (Cofins-importação).

Ressalte-se que as pessoas jurídicas sujeitas à apuração da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no regime de incidência não-cumulativa poderão fazer jus a créditos, em relação às importações sujeitas ao pagamento da Contribuição para o PIS/Pasep - Importação e a Cofins – Importação de bens adquiridos para revenda.

Sobre a Emenda nº 2 do Relator

O Relatório propõe a inserção da Emenda nº 2 com o seguinte teor:

“art. 2º. São isentas do Imposto sobre Produtos Industrializados, da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social as vendas, no mercado nacional, de produtos para a saúde, definidos como correlatos na Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, para as entidades de saúde públicas, privadas ou sem fins lucrativos.”
(grifos inovados)

Ocorre que o alcance da aludida emenda é bastante ampla, uma vez que ela trata de isenção do IPI, PIS/PASEP e COFINS para entidades de saúde pública privada, independentemente desta entidade privada ser credenciada, ou não, no SUS, inclusive se desempenha ou não atuação na saúde suplementar. Aliás, a exoneração tributária desconsidera se a entidade privada tem ou não certificado de utilidade ou interesse público. Assim, o mérito social está prejudicado, pois abarcará entidades que não podem e nem devem se beneficiar de exoneração tributária, pois tem capacidade contributiva para o pagamento, aumentando a injustiça social decorrente da desigual distribuição do ônus tributário.



Por sua vez, a Emenda nº 2 estabelece que os aludidos tributos (IPI, PIS/PASEP e COFINS) não incidirão de produtos para a saúde, definidos como correlatos na Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973. Esta lei define como produtos correlatos: “.

Logo, há na definição de produtos correlatos os cosméticos, perfumes, produtos óticos, odontológicos e veterinários, no que escapa de modo extravagante o escopo do Projeto, bem como colaciona de modo obscuro e oblíquo produtos que, “prima facie”, são tributados com alíquotas maiores por serem supérfluos ou não imprescindíveis. Explica-se: não são todos e quaisquer produtos óticos ou odontológicos que devem ser beneficiados com exoneração tributaria. Há de se ter racionalidade nas concessões de benefícios fiscais, até porque no próprio campo da medicina, na esfera da cirurgia plástica, como por exemplo, há aquelas operações reparadoras e restauradoras e outras derivadas apenas da busca de um melhor conforto pessoal.

Igualmente, os produtos veterinários, de modo geral e em gênero, como tratados pela Emenda entelada, podem corresponder a produtos para reduzir custos e aumentar a produtividade e competitividade dos criadores; ser profiláticos, agregar valor na cadeia produtiva ou, podem ainda, serem destinados às chamadas “pet shop” para festas de aniversários, comemorações, presentes, brinquedos de cães e gatos que estão fazendo moda em alguns círculos sociais.

A Justiça Social requer cautela, razoabilidade e respeito à capacidade contributiva do contribuinte brasileiro para evitar iniquidades tributárias.

Por fim, a criação de isenção do imposto sobre produtos industrializados atinge as receitas dos estados e municípios, uma vez que parcela da arrecadação destina-se aos entes federados (art. 159, I e II da Constituição Federal). Quando há isenção de tais tributos por iniciativa do governo federal, desde 2003, existe uma busca de consenso e compensações junto aos estados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ROGÉRIO CARVALHO

Diante de todo o exposto, apresento este VOTO EM SEPARADO para rejeitar o Projeto de Lei nº 1.871, de 2011, e o Projeto de Lei nº 2.919, de 2011, apensado.

Sala da Comissão,

Deputado **ROGÉRIO CARVALHO**

PT/SE