O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano V | Volume 15 | Nº 45 | Boa Vista | 2023

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.8361541

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

DISTORÇÕES NA SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA DE MEDICAMENTOS EM SANTA CATARINA: O CASO DO ICMS CALCULADO COM BASE NO PREÇO MÁXIMO AO CONSUMIDOR (PMC)

Meriane Maria dos Santos[1]

Amanda da Silva Camargo[2]

Paulo Vitor Souza de Souza[3]

Sérgio Murilo Petri[4]

Resumo

O estudo apresenta o procedimento de cálculo da tributação do ICMS Substituição Tributária (ICMS-ST) no Estado de Santa Catarina, bem como seus impactos. Por mais de uma década, essa sistemática tem sido considerada inconstitucional devido à disparidade de até 70% entre os preços estabelecidos na tabela e os praticados no mercado. Isso prejudica tanto as empresas quanto os consumidores no que se refere ao recolhimento do imposto no regime de Substituição Tributária subsequente. Além disso, essa cobrança excessiva compromete o acesso da população aos medicamentos, contrariando os princípios constitucionais de justiça e equidade. Assim, o objetivo deste trabalho consiste em analisar a literatura existente sobre a evolução da aplicação da base de cálculo do Preço Máximo ao Consumidor (PMC) no regime de Substituição Tributária dos medicamentos. A metodologia utilizada baseia-se em pesquisa bibliográfica, com a análise de artigos, leis e regulamentos relacionados ao tema. Nove artigos foram encontrados, todos seguindo a mesma linha de raciocínio. Após a análise, foi possível identificar, de forma científica, todos os fatores que contribuem para a distorção dos valores do preço máximo aos consumidores, com base no ICMS-ST. A pesquisa concluiu que o PMC não é um parâmetro adequado para ser utilizado como base de cálculo do ICMS-ST. Esses resultados são decorrentes das variações significativas nos preços praticados pelas farmácias, que repassam os descontos obtidos das indústrias e distribuidores para os preços finais dos medicamentos.

Palavras-chave: Confisco; Distorções; ICMS-ST; Medicamentos; PMC.

Abstract

The study presents the methodology for calculating the taxation of ICMS Tax Substitution (ICMS-ST) in the State of Santa Catarina, as well as its impacts. For more than a decade, this system has been considered unconstitutional due to the disparity of up to 70% between the prices established in the table and those practiced in the market. This harms both businesses and consumers with regard to the collection of the tax in the subsequent Tax Substitution regime. In addition, this excessive charge compromises the population's access to medicines, contrary to the constitutional principles of justice and equity. Thus, the objective of this work is to analyze the existing literature on the evolution of the application of the Maximum Consumer Price (PMC) calculation basis in the Tax Substitution regime of medicines. The methodology used is based on bibliographic research, with the analysis of articles, laws and regulations related to the theme. Nine articles were found, all following the same line of reasoning. After the analysis, it was possible to identify, in a scientific way, all the factors that contribute to the distortion of the values of the maximum price to consumers, based on the ICMS-ST. The research concluded that the PMC is not an adequate parameter to be used as the basis for calculating ICMS-ST. These results are due to the significant variations in the prices charged by pharmacies, which pass on the discounts obtained from the industries and distributors to the final prices of the drugs.

Keywords: Confiscation; Distortions; ICMS-ST; Medications; PMC.

[1] Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: meri_jane_21@hotmail.com

[2] Mestranda em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: camargo.amanda21@gmail.com

[3] Professor da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutor em Ciências Contábeis. E-mail: paulovsouza@ufpa.br

[4] Professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor em Engenharia de Produção. E-mail: sergio.petri@ufsc.br

INTRODUÇÃO

A obtenção de recursos pelos diferentes entes federativos, nomeadamente a União, os Estados e os Municípios, com o objetivo de satisfazer as necessidades da população, é um tema relevante (RIBEIRO; CORONEL, 2023). O pagamento de tributos é considerado uma obrigação dos contribuintes, os quais têm a expectativa de receber contrapartidas por parte do Estado, na forma de serviços prestados à sociedade (ROSA, 2022). Dessa forma, percebe-se que a tributação se mostra um tema de grande importância, demandando uma análise ampla e aprofundada por sua relevância para a sociedade.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um tributo de natureza estadual, cuja competência para sua cobrança é estabelecida no artigo 155, inciso II da Constituição Federal (CF). Conforme determinação legal, 25% da arrecadação desse imposto é destinada aos Municípios, que acessam tais recursos por meio de repasses (FUJIWARA; CHROPACZ; OFFMANN, 2020). Dessa forma, percebe-se que a arrecadação do ICMS possui especial relevância para os entes federativos, sobretudo para os Municípios, que recebem uma parcela significativa desses recursos por meio dos repasses.

Com a mudança da forma de arrecadação para o tipo ICMS Substituição Tributária (ICMS-ST), diversos setores e empresas foram afetados (BIÉ, 2022; EVANGELISTA, 2020). A prática de antecipação do recolhimento de impostos tem gerado amplas discussões devido à antecipação do fato gerador futuro, levantando questionamentos sobre sua validade jurídica e as implicações que acarreta para as empresas que operam sob esse regime tributário (FREITAS, 2022; PEREIRA *et al*., 2013). No estado de Santa Catarina (SC), o setor farmacêutico foi identificado como o mais afetado negativamente até dezembro de 2020. Conforme mencionado por Toledo (2022), o Preço Máximo ao Consumidor (PMC) estabeleceu a base de cálculo para a alíquota de reposição, e essa constatação foi corroborada por resoluções, diretrizes e comunicações divulgadas pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), o que reforça as constatações feitas pelos autores (DIAS, 2021; FIGUEIRA, 2021).

A relevância acadêmica de estudar esse tema reside no fato de que o Preço Máximo ao Consumidor (PMC), devido à sua falta de conhecimento geral, acarreta uma significativa distorção no recolhimento antecipado de impostos no setor farmacêutico, resultando em um desequilíbrio fiscal e tributário que vem sendo enfrentado por anos. Além disso, essa situação prejudica a população em geral (GOMES, 2020; SOUZA, 2022).

Desta forma, a problemática de pesquisa consiste em: Quais as consequências das distorções que altera a base de cálculo da substituição tributária, PMC, trazem para as indústrias ou distribuidoras de Santa Catarina na antecipação do recolhimento do imposto? O objetivo deste estudo é analisar as consequências da utilização da base de cálculo da substituição tributária conhecida como Preço Máximo ao Consumidor (PMC) para as indústrias e distribuidoras farmacêuticas localizadas em Santa Catarina, em relação à antecipação do recolhimento do imposto.

Especificamente, o estudo se concentra nas implicações decorrentes do uso do PMC como referência para o cálculo do ICMS-ST, levando em consideração o período anterior à sua alteração, que ocorreu em 1º de janeiro de 2021. A pesquisa será realizada com foco no contexto catarinense e fundamentada na análise de dados e informações provenientes de fontes confiáveis, incluindo legislações, estudos técnicos, pesquisas acadêmicas e outras fontes relevantes.

Esse estudo reside na necessidade de contestar a exigência do ICMS recolhido por meio da sistemática da substituição tributária, utilizando como base o PMC divulgado pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED). Ao investigar os impactos econômicos e sociais desse procedimento, pretende-se analisar as alternativas adotadas para promover uma base de cálculo mais justa e equilibrada, visando aprimorar o ambiente tributário e fortalecer o setor farmacêutico no Estado (SAFADI, 2019).

A exigência do ICMS-ST com base no PMC encontra respaldo na legislação, incluindo a Lei Complementar nº 87/96, o Convênio nº 234/17 e, no caso específico de Santa Catarina, a Lei nº 10.297/96 e o Decreto Estadual nº 2.870/01 (SANTA CATARINA, 1996). No entanto, argumenta-se que essa sistemática de tributação gera distorções significativas quando aplicada aos medicamentos, especialmente genéricos e de referências. Alega-se que a tabela de preços divulgada pela CMED não reflete a realidade do mercado, resultando em uma carga tributária excessiva e confiscatória (SOUZA; PARANHOS; HASENCLEVER, 2021).

Dessa forma, ao realizar uma revisão da literatura sobre as distorções na substituição tributária de medicamentos em Santa Catarina, especificamente no que diz respeito ao cálculo do ICMS com base no PMC, espera-se contribuir para a ampliação do conhecimento dos leitores acerca dessa temática. As revisões literárias desempenham o importante papel de preencher as lacunas existentes na literatura ao combinar diferentes pesquisas bibliográficas (BIÉ, 2022; EVANGELISTA, 2020).

REVISÃO DA LITERATURA

A pesquisa se baseia em textos legais e jurisprudência relacionados a essas regulamentações, desde as disposições legais anteriores à Constituição atual no Código Tributário Nacional (CTN) até a

constitucionalização do instituto da substituição tributária progressiva ou "para frente". Isso abrange a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Nacional de normas gerais do ICMS - Lei Kandir), o Convênio ICMS 234/17 (celebrado pelos Estados para regular o regime de substituição tributária em operações interestaduais), a Lei nº 10.297/96 do Estado de Santa Catarina (Lei Geral do ICMS do Estado) e o respectivo Regulamento aprovado pelo Decreto nº 2.870/01 (SANTA CATARINA, 2000).

MEDICAMENTOS DE REFERÊNCIA, GENÉRICOS E SIMILARES

Antes de aprofundar detalhadamente na questão da base de cálculo do ICMS-ST para produtos farmacêuticos (medicamentos) no estado de Santa Catarina, é de suma importância apresentar alguns conceitos relevantes relacionados ao tema em discussão.

O medicamento de referência é uma substância inovadora que foi submetida a um processo de registro junto ao órgão federal responsável pela vigilância sanitária, sendo devidamente disponibilizado no país. Durante esse processo, a eficácia, segurança e qualidade do medicamento foram devidamente comprovadas cientificamente perante o órgão competente, conforme previsto no artigo 3º, XXII da Lei nº 6.360/76.

Medicamento genérico é aquele que se assemelha a um produto de referência ou inovador, sendo desenvolvido de forma a ser inteiramente intercambiável com este. Geralmente, sua produção ocorre após o término ou renúncia da proteção patentária ou outros direitos exclusivos. A eficácia, segurança e qualidade do medicamento genérico são devidamente comprovadas, sendo denominado pela DCB (Denominação Comum Brasileira) ou, quando a DCB não está disponível, pela DCI (Denominação Comum Internacional), conforme estabelecido no artigo 3º, XXI da Lei nº 6.360/76.

Medicamento similar é aquele que apresenta os mesmos princípios ativos, concentração, forma farmacêutica, via de administração, posologia e indicação terapêutica comparados a um medicamento registrado no órgão federal responsável pela vigilância sanitária. No entanto, podem ocorrer diferenças em aspectos relacionados ao tamanho e forma do produto, prazo de validade, embalagem, rotulagem, excipientes e veículo. O medicamento similar deve ser sempre identificado pelo seu nome comercial ou marca, conforme estabelecido no artigo 3º, XX da Lei nº 6.360/76.

Após a promulgação da Lei dos Genéricos (Lei nº 9.787/99), o sistema de medicamentos no Brasil foi estabelecido em três categorias distintas: medicamento de referência, medicamento genérico e medicamento similar. Neste trabalho, não se abordará a categoria de medicamento similar, uma vez que esta apresenta características diferentes do medicamento de referência, tais como formato, cor, posologia, entre outros aspectos.

Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED)

A Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) é uma entidade governamental brasileira encarregada de regular e controlar os preços dos medicamentos comercializados no país. Instituída pela Lei nº 10.742 em 2003, a CMED é vinculada ao Ministério da Saúde. Sua principal atribuição é estabelecer e atualizar os preços máximos de venda dos medicamentos no mercado brasileiro, visando assegurar a acessibilidade dos consumidores a preços justos e promover a concorrência entre os fabricantes de medicamentos (GODÓI, 2018; SAMPAIO; CAMPOS, 2012).

Com a promulgação da referida lei e a criação da CMED, ocorreu uma mudança significativa na forma como os preços dos medicamentos são determinados, passando a ser submetidos a uma análise técnica criteriosa para a definição dos ajustes anuais (BORGES; PINTO, 2021; CAMPOS; FRANCO, 2017). Em outras palavras, o índice de reajuste estabelecido no mês de março de cada ano deve seguir critérios objetivos estipulados na legislação. Isso está de acordo com o artigo 4º da Lei nº 10.742/2003 e seus respectivos parágrafos.

Conforme salientado por Campos e Franco (2017), no período entre 1992 e 2003, bastava que uma indústria farmacêutica informasse um preço de fabricante mais elevado a cada ano para que o preço máximo ao consumidor também aumentasse na mesma proporção. Nesse contexto, não havia critérios rigorosos para monitorar e fiscalizar os incrementos ocorridos anualmente, o que resultava em aumentos descontrolados dos preços.

Face a esse cenário, emergiu a CPI dos Medicamentos, a qual teve significativa repercussão na época e desempenhou um papel importante na implementação de medidas mais rigorosas para o controle e a regulação do mercado de medicamentos no país. Como resultado dessa CPI, foram estabelecidos órgãos como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a CMED, responsáveis por supervisionar e regular o setor farmacêutico (DIAS; SANTOS; PINTO, 2019).

Tributação sobre os medicamentos no Brasil

A tributação dos medicamentos no Brasil é um tema relevante e complexo, que envolve diversas leis e regulamentações. Os medicamentos são produtos essenciais para a saúde pública, e sua tributação tem um impacto direto no acesso da população a esses produtos (SILVA, 2015).

Segundo as observações de Coelho (2021), no contexto nacional, diversos impostos e tributos incidem sobre os medicamentos, sendo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição

para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e outros exemplos relevantes. Vale ressaltar que cada estado e município pode ter legislações específicas em relação à tributação dos medicamentos, gerando, assim, uma complexidade significativa para as empresas do setor farmacêutico (SAMPAIO; CAMPOS, 2012).

Adicionalmente, conforme destacado por Borges e Pinto (2021) e Macedo (2013), a tributação dos medicamentos pode apresentar variações de acordo com a classificação do produto em relação às listas positiva, negativa e neutra. Essas listas estabelecem quais medicamentos são permitidos, proibidos ou possuem uma classificação neutra no que diz respeito aos impostos e tributos aplicados. Tal diferenciação pode levar à aplicação de alíquotas distintas de impostos e tributos sobre os medicamentos.

Consequentemente, a questão da tributação dos medicamentos se revela como um tema essencial, demandando uma análise e monitoramento atentos por parte da indústria farmacêutica. O objetivo primordial é assegurar que a população tenha acesso a medicamentos de qualidade e a preços equitativos.

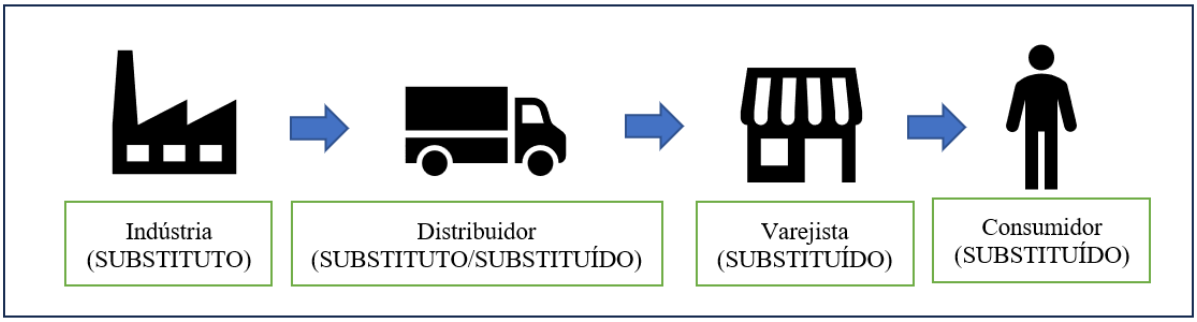
ICMS e a Substituição Tributária

Conforme mencionado por Toledo (2022), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é uma obrigação tributária de nível estadual que é aplicada sobre a movimentação de bens e serviços em todo o território brasileiro. O ICMS é considerado uma das principais fontes de arrecadação para os estados, desempenhando um papel crucial no financiamento de políticas públicas.

De acordo com as considerações de Silva Neto (2019), o ICMS é um tributo que apresenta alíquotas variáveis, dependendo do produto ou serviço em questão e da unidade federativa em que a operação ocorre. Devido à sua complexidade e características distintas em cada estado, a administração do ICMS representa um desafio tanto para as empresas quanto para o governo, que precisa assegurar a adequada arrecadação e fiscalização do tributo, como pode ser observado na Figura 1 que é apresentada na página seguinte.

No âmbito da legislação do Estado de Santa Catarina, a competência legal, conforme estabelecido constitucionalmente, está prevista no artigo 37, inciso II (Redação alterada pela Lei nº 17.737, de 2019), da Lei nº 10.297, de 26 de dezembro de 1996, que trata da Lei Geral do ICMS do Estado de Santa Catarina.

Figura 1 - Incidência da Substituição Tributária.



Fonte: Elaboração própria.

O artigo 37 estabelece que a responsabilidade pelo imposto devido na condição de substituto tributário recai sobre determinados estabelecimentos ou empresas (SILVA NETO, 2019). No caso específico do inciso II, Silva Neto (2019) menciona em seu livro que o estabelecimento que produziu as mercadorias, o importador, o atacadista ou o distribuidor são responsáveis pelo imposto devido, pelas saídas subsequentes das mercadorias listadas na Seção V do Anexo Único da Lei. A implementação da substituição tributária para cada mercadoria é estabelecida por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo. Em síntese, o artigo define quem será responsável pelo recolhimento do imposto nas operações subsequentes, aplicando o regime de substituição tributária.

Distorções na Sistemática de Tributação de Medicamentos

Assim como em outros estados do Brasil, o Estado de Santa Catarina tem implementado a modalidade de substituição tributária para a arrecadação do ICMS. Essa estratégia é fundamentada no PMC, valor divulgado pela CMED (SOUZA; PARANHOS; HASENCLEVER, 2020).

Conforme observado por Godói (2018), Sampaio e Campos (2012) e Macedo (2013), a obrigatoriedade de recolher o ICMS com base no Preço Máximo ao Consumidor (PMC) é respaldada pela legislação, incluindo a Lei Complementar nº 87/96, o Convênio 234/17 e, especificamente no caso de Santa Catarina, a Lei nº 10.297/96 e o Decreto Estadual nº 2.870/01, que estabelecem o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação do Estado de Santa Catarina (RIMCS).

De acordo com Souza, Paranhos e Hansenclever (2020), a exigência de recolher o ICMS com base no PMC é uma prática legal, uma vez que está respaldada por leis e regulamentos, assegurando o cumprimento do princípio constitucional da legalidade. No entanto, essa sistemática de tributação gera uma séria distorção no caso dos produtos farmacêuticos, em particular os genéricos e de referência, agravando ainda mais a situação.

Durante um longo período, Machado e Mesquita (2016) descrevem como a indústria, os distribuidores e as farmácias ofereceram descontos expressivos nas vendas de medicamentos. No entanto, o PMC divulgado pela CMED e utilizado como base de cálculo para o ICMS por Substituição Tributária (ICMS-ST) se encontra completamente desconectado da realidade do mercado, resultando em severas distorções no valor devido de ICMS por substituição. Em determinados casos, o valor do ICMS-ST pode equivaler ou ser muito próximo ao valor cobrado pela farmácia ao consumidor final, o que pode ser considerado como uma espécie de confisco, pois a alíquota geralmente se estabelece em 17% (MACEDO, 2013).

Com o intuito de corrigir essa situação, alguns mercados têm adotado a utilização da Margem de Valor Agregado (MVA), conforme estabelecido pela legislação, como método de cálculo quando não há disponibilidade do PMC (COELHO, 2021). A utilização do MVA busca aproximar o valor da base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) por Substituição Tributária (ICMS-ST) ao valor praticado pelas farmácias nas vendas ao consumidor final, sendo amplamente empregado em outros setores econômicos sujeitos à substituição tributária. Essa medida visa garantir a igualdade de tratamento entre os diferentes segmentos, promovendo a isonomia (SAMPAIO; CAMPOS, 2012).

De acordo com Souza, Paranhos e Hasenclever (2020), a tabela divulgada pela CMED é atualmente exigida para o cálculo do ICMS-ST pelo Estado de Santa Catarina, que impõe uma carga pesada às empresas e aos consumidores, resultando em um aumento significativo nos preços praticados pelas farmácias. Essa situação torna a compra de medicamentos difícil e muitas vezes impossível para as classes mais vulneráveis. Essa realidade contradiz o propósito original da CMED, que é regulamentar o mercado de medicamentos para proteger os consumidores. Nesse sentido, Machado e Mesquita (2016) afirmam que a lista de preços máximos, inicialmente concebida para proteção dos consumidores, acaba por prejudicá-los, interferindo negativamente no acesso aos medicamentos.

Para Matos e Coelho (2023), Silva (2015) e Miziari (2013), é fundamental realizar um levantamento dos preços praticados em diferentes regiões e adotar o menor valor encontrado como referência para estabelecer o PMC. Em seguida, é aplicada a porcentagem de redução determinada por lei, conforme descrito por Macedo (2013). O objetivo do PMC Redutor é reduzir o preço final dos medicamentos para os consumidores de Santa Catarina, estimulando a competição entre as farmácias e drogarias do estado e aproximando o valor ao praticado no varejo. No entanto, é importante ressaltar que nem todos os medicamentos estão sujeitos ao PMC Redutor e a lista de produtos contemplados pode variar ao longo do tempo, conforme mencionado por Sampaio e Campos (2012).

Vale ressaltar que, embora o PMC seja o valor máximo que um medicamento pode ser vendido ao consumidor, os preços praticados no mercado podem ser inferiores a esse valor, pois os estabelecimentos têm liberdade para fixar o preço de venda de acordo com suas estratégias comerciais (DIAS; SANTOS; PINTO, 2019).

PESQUISAS SIMILARES OU CORRELATAS

Existem algumas pesquisas e estudos que abordam temas relacionados à carga tributária sobre medicamentos e suas consequências. Alguns exemplos de pesquisas similares ou correlatas estão no Quadro 1:

Quadro 1 - Pesquisas similares ou correlatas

Autor (ano)	Objetivo	Resultados
Macedo (2013)	Elucidar os critérios para a escolha da utilização do valor da base de cálculo do ICMS-ST dos produtos farmacêuticos no Estado de Santa Catarina, entender e compreender a regulação do setor de medicamentos.	O resultado da pesquisa fornece uma compreensão mais clara sobre as diretrizes e os critérios utilizados na determinação da base de cálculo do ICMS-ST para medicamentos em Santa Catarina, contribuindo para o entendimento do sistema tributário relacionado a esse setor específico.
Miziara (2013)	Apontar indícios de efetividade ou inefetividade da política de regulação dos preços dos medicamentos no Brasil.	O controle direto dos preços realizados pela CMED apresenta muitos problemas, o que não significa que deva ser extinto.
Silva (2015)	Observar os princípios da justiça fiscal, da capacidade contributiva, da seletividade e da extrafiscalidade na tributação de medicamentos, visando garantir medidas que sejam socialmente justas, levando em consideração a capacidade econômica dos consumidores finais e a essencialidade desses produtos para a própria sobrevivência.	Que exista a adequada regulação do preço final dos produtos em análise, a mitigação de tributos sobre estes produtos levará à ampliação do acesso aos medicamentos, de modo que mais pessoas poderão realizar seus tratamentos sem interrupções e, constatarão seu direito constitucional à saúde e à vida sendo supridos, ainda que não seja em sua totalidade.
Rosa e Machado (2015)	Identificar quanto a carga tributária de ICMS representa para o consumidor do medicamento Neosoro Solução Nasal, no Estado do Rio Grande do Sul.	Os estabelecimentos, de modo geral, têm conhecimento da tributação de ICMS por Substituição Tributária, regime que permite um maior controle e racionalização da obrigação tributária, minimizando a concorrência desleal.
Campos e Franco (2017)	Avaliar o impacto da regulação de preços da CMED sobre as aquisições de medicamentos pelo Estado de Minas Gerais, evidenciando os desafios e as limitações desse sistema de regulação e os possíveis impactos sobre a economicidade das compras públicas de medicamentos.	É plausível afirmar que uma regulação com preços máximos tão distantes dos praticados torna-se inativa, deixando exclusivamente a cargo das forças de mercado a definição dos preços.
Dias, Santos e Pinto (2019)	Elaborar um ensaio sustentado em análise documental (2000-2017) da regulação econômica da indústria farmacêutica brasileira na CMED, periódicos, teses e publicações do Legislativo e indústria farmacêutica.	Caberia realinhar periodicamente os tetos de preços a realidade de mercado, em concordância com o recomendado pela literatura para esse modelo regulatório, e garantir maior poder ao consumidor.
Fagundes *et al.* (2020)	Demonstrar o impacto da desoneração do ICMS-ST da cadeia produtiva de Santa Catarina. A metodologia adotada foi como descritiva, a partir de um estudo de caso.	A desoneração do ICMS-ST, a partir do caso estudado, provocou impacto negativo para o revendedor (supermercado) que terá diminuída sua lucratividade e impactos positivos para o governo que arrecadará mais e para o contribuinte que pagará menos.
Machado e Mesquita (2016)	Avaliar qual a imagem que o consumidor tem do medicamento genérico. Para o método de pesquisa foi aplicado 170 questionários a consumidores de medicamentos e os dados foram avaliados por meio de análise fatorial.	Acredita-se que a imagem dos medicamentos genéricos perante os consumidores de medicamentos é construída por fatores da dimensão cognitiva e da dimensão funcional.
Souza, Paranhos e Hasenclever (2021)	Comparar preços praticados na internet com o PMC e verificar como se dá a diferença média de preços entre eles no mercado em dois segmentos de medicamentos existentes no Brasil, os de referência e os genéricos.	Os resultados mostram um comportamento distinto dos preços praticados pelos medicamentos de referência e os genéricos em relação ao PMC.

Fonte: Elaboração própria.

Os temas mencionados tratam de diferentes aspectos relacionados ao setor farmacêutico e à regulamentação de medicamentos no Brasil. Embora cada tópico tenha suas especificidades, há uma certa sobreposição e similaridade entre alguns deles.

METOLOGIA DE PESQUISA

Enquadramento da Pesquisa

Este estudo trata-se de uma revisão da literatura e legislações pertinentes para simular as distorções da base de cálculo do ICMS-ST em medicamentos revendidos no setor farmacêutico. As revisões têm com a função de discutir o desenvolvimento de um assunto sob pontos de vista diferentes. Esse tipo de estudo constitui basicamente a análise da literatura publicada em artigos científicos, livros, revistas impressas ou eletrônicas na interpretação e análise crítica do autor, com o objetivo de permitir ao leitor uma atualização do seu conhecimento sobre um determinado tema (VOSGERAU; ROMANOWSKI, 2014).

A pesquisa sobre as distorções causadas pela utilização do PMC na base de cálculo do ICMS ST de medicamentos em Santa Catarina está enquadrada no campo da tributação de medicamentos e tem como objetivo analisar os efeitos da aplicação do PMC como base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços com Substituição Tributária (ICMS-ST) na comercialização de medicamentos no estado de Santa Catarina. A pesquisa busca investigar a relação entre a utilização do PMC e a distorção de preços no mercado de medicamentos, bem como as implicações dessa distorção para a população.

Instrumentos Utilizados

Para essa revisão, foi realizada uma busca por artigos, livros, legislações nas bases de dados Biblioteca Virtual em Saúde (BVS); Biblioteca Nacional de Medicina (PubMed); *Scientific Electronic Library Online* (SciELO); Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS); livros associados ao tema; Legislação Tributária; Regulamentos e decisões judiciais. Além da busca nas bases de dados, também foram realizadas pesquisas em sites, jornais e revista. A pesquisa bibliográfica restringiu-se aos artigos publicados entre os anos de 2012 a 2021, a fim de tornar a mesma o mais atual possível e as palavras-chave utilizadas na busca foram PMC, ICMS, Substituição Tributária e Medicamentos.

Como critério de inclusão dos materiais literários neste estudo, definiu-se o período de publicação de quase 10 anos pela possibilidade de poder ser encontrado um maior número de artigos científicos sobre o tema. Além disso, incluíram-se apenas artigos disponibilizados em português, livros, legislação tributária, regulamento, decisões judiciais e materiais de revistas eletrônicas e sites. Ao final da pesquisa, encontrou-se um total de 9 artigos que se enquadraram na linha de raciocínio e que foram utilizados para dar suporte a este estudo.

Para realizar a pesquisa sobre as distorções causadas pela utilização do PMC na base de cálculo do ICMS ST de medicamentos em Santa Catarina, serão utilizados os seguintes instrumentos:

Revisão bibliográfica: Será realizada uma revisão bibliográfica sobre os principais conceitos relacionados sobre medicamentos de referências, genéricos e similares, CMED, Tributação sobre os Medicamentos, o conceito básico do ICMS e Substituição Tributária, bem como as pesquisas similares ou correlatas já realizados sobre o tema.

Análise documental: Será realizada uma análise dos documentos disponibilizados pela Secretaria da Fazenda de Santa Catarina e de outras fontes oficiais, como legislações e notas fiscais, a fim de verificar a aplicação do PMC na base de cálculo do ICMS-ST de medicamentos no estado.

Análise de dados: Será realizada uma análise de dados coletados por meio de notas fiscais e outras fontes oficiais para verificar a aplicação do PMC na base de cálculo do ICMS-ST de medicamentos e suas implicações para a comercialização desses produtos no estado de Santa Catarina.

Procedimentos Metodológicos

Os procedimentos metodológicos da pesquisa são divididos em três etapas principais:

- Revisão bibliográfica: a fim de levantar os principais conceitos e fundamentos teóricos relacionados ao tema em questão, tais como a legislação que trata do ICMS-ST, o conceito de PF e PMC, a estrutura tributária do estado de Santa Catarina, entre outros aspectos relevantes. Foram consultadas fontes como livros, artigos, periódicos e sites oficiais.
- Análise de dados: foram coletados dados referentes aos medicamentos sujeitos à substituição tributária em Santa Catarina, com base em informações obtidas junto à Secretaria da Fazenda do Estado e ANVISA (ANVISA, 2023a; ANVISA, 2023b). Esses dados foram analisados a fim de verificar a existência de distorções na base de cálculo do ICMS-ST decorrentes da utilização do PMC.
- Na parte de resultados simulou-se medicamentos utilizados de maneira geral, para mostrar as possíveis distorções.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

A pesquisa visou analisar a distorção de preços entre o valor máximo ao consumidor (PMC) de medicamentos e os preços praticados no comércio varejista em Santa Catarina. Dado que os

medicamentos são essenciais para a população, é crucial compreender as divergências na base de cálculo do PMC e identificar potenciais distorções regulatórias que possam afetar o mercado.

ICMS Substituição Tributária em SC nas Operações com Medicamentos

A Figura 1 mostrou o recolhimento do imposto relativo às operações subsequentes ou de entrada no estabelecimento destinatário para uso ou consumo dos produtos farmacêuticos é de responsabilidade de dois tipos de estabelecimentos: o estabelecimento industrial fabricante ou importador e o estabelecimento distribuidor (SILVA NETO, 2019). O segundo responsável é o estabelecimento que exerce a atividade de distribuição dos produtos farmacêuticos mencionados no artigo 145 RICMS/SC. Esses estabelecimentos também são responsáveis pelo recolhimento do imposto nas operações subsequentes ou de entrada no estabelecimento destinatário para uso ou consumo.

Em resumo, o artigo 145 define que tanto os fabricantes ou importadores quanto os distribuidores dos produtos farmacêuticos listados na Seção XIV do Anexo 1-A do RICMS/SC são responsáveis pelo recolhimento do imposto nas saídas internas e nas operações subsequentes ou de entrada para uso ou consumo desses produtos.

Estrutura do Mercado Farmacêutico

O distribuidor ou atacadista, como responsável pelo recolhimento antecipado do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na operação de venda da farmácia para o consumidor final, realiza o recolhimento com base em um valor presumido chamado PMC. Esse recolhimento antecipado é conhecido como ICMS por Substituição Tributária (ICMS-ST). O cálculo do ICMS-ST é realizado da seguinte maneira:

Tabela 1 - Venda praticada por indústria ou distribuidor

Cálculo do ICMS-ST (Genérico – Redutor PMC 25%) Nimesulida 100 mg com 12 comprimidos	
A - Preço Fábrica	R$ 3,00
B – Alíquota ICMS	17%
C = (A x B) ICMS próprio	R$ 0,51
D - PMC	R$ 24,84
E - Redutor de PMC	- 25%
F = (D x E) Base de cálculo ICMS-ST	R$ 18,63
G – Alíquota ICMS	17%
H = (G x F) ICMS-ST	R$ 3,17
I = (C – H) ICMS ST Final	R$ 2,66

Fonte: Elaboração própria.
Notas: Simulação de valores fictícios.

Tabela 2 - Venda praticado por varejista ao consumidor

Cálculo do ICMS (Genérico – Redutor PMC 25%) Nimesulida 100 mg com 12 comprimidos	
A – Valor PMC	R$ 24,84
B – Desconto da Farmácia	- 14,85
D = (A – B) Valor da Operação	R$ 9,99
E – Alíquota ICMS	17%
F = (D x E) ICMS	R$ 1,70
G – Crédito	R$ 0,51
H = (F – G) ICMS Final	R$ 1,19

Fonte: Elaboração própria.
Notas: Simulação de valores fictícios.

Em vez de calcular o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com base no valor de R$ 9,99 (Tabela 2), ele é calculado com base no valor de R$ 18,63 (Tabela 1). Dessa forma, a utilização do valor do PMC para o cálculo do ICMS no regime de substituição tributária em Santa Catarina resulta em um aumento de 123% no valor do ICMS.

Essa diferença substancial resulta em uma carga tributária excessiva e onerosa para os contribuintes, impactando negativamente no setor de medicamentos e gerando questionamentos quanto à justiça e legalidade desse método de cálculo.

O aumento de 123% no valor do imposto devido à utilização do PMC para base de cálculo representa uma carga tributária excessiva, que prejudica tanto os estabelecimentos comerciais quanto os consumidores finais.

Exemplo com medicamento de Referência, pode ser visualizado na Tabela 3:

Tabela 3 - Venda praticado por indústria ou distribuidor

Cálculo do ICMS-ST (Referência – Redutor PMC 20%) Rivotril 2 mg com 30 comprimidos	
A - Preço Fábrica	R$ 2,50
B – Alíquota ICMS	17%
C = (A x B) ICMS próprio	R$ 0,43
D - PMC	R$ 33,79
E - Redutor de PMC	- 20%
F = (D x E) Base de cálculo ICMS-ST	R$ 27,03
G – Alíquota ICMS	17%
H = (G x F) ICMS-ST	R$ 4,60
I = (C – H) ICMS ST Final	R$ 4,17

Fonte: Elaboração própria.
Notas: Simulação de valores fictícios.

Tabela 4 - Venda praticado por varejista ao consumidor

Cálculo do ICMS (Referência – Redutor PMC 20%) Rivotril 2 mg com 30 comprimidos	
A – Valor PMC	R$ 33,79
B – Desconto da Farmácia	- 12,63
D = (A – B) Valor da Operação	R$ 21,16
E – Alíquota ICMS	17%
F = (D x E) ICMS	R$ 3,60
G – Crédito	R$ 0,43
H = (F – G) ICMS Final	R$ 3,17

Fonte: Elaboração própria.
Notas: Simulação de valores fictícios.

Novamente, em vez de aplicar o cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com base no valor de R$ 21,16 (conforme Tabela 4), é utilizado o valor de R$ 27,03 (conforme Tabela 3). Como resultado, a utilização do PMC como referência para o cálculo do ICMS no regime de substituição tributária em Santa Catarina leva a um aumento de 76% no valor do imposto.

A análise das distorções causadas pela utilização do PMC na base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no regime de substituição tributária (ST) revela que os medicamentos genéricos e de referência mostram comportamentos diferentes em relação ao PMC (SOUZA; PARANHOS; HANSENCLEV, 2021).

Com base nas pesquisas de Souza, Paranhos e Hansenclev (2021), a tabela 5 mostra uma pequena amostra de 14 das 268 apresentações comercias de medicamentos genéricos e de referência para uma análise.

Tabela 5 - Lista de Fármacos (n=14)

Medicamento (genérico; referência)	Forma farmacêutica	Preço médio praticado (genérico e referência)	PMC médio (20%)	Diferença entre preço e PMC
	(Quantidade)	A	B	[(1-/B*100]
Acetato de Ciproterona 2mg + Etinilestradiol 0,035mg	21 Comprimidos	R$ 10,45	R$ 19,69	-47%
Diane 35		R$ 24,01	R$ 30,25	-21%
Aciclovir 200mg	25 Comprimidos	R$ 45,04	R$ 122,36	-63%
Zovirax 200mg		R$ 251,13	R$ 304,34	-17%
Alopurinol l00mg	30 Comprimidos	R$ 6,43	R$ 10,79	-40%
Pyloric l00mg		R$ 14,29	R$ 16,88	-15%
Alopurinol 300mg	30 Comprimidos	R$ 16,23	R$ 31,20	-48%
Pyloric 300mg		R$ 40,37	R$ 49,84	-19%
Bissulfato de Clopidogrel 75mg	28 Comprimidos	R$ 42,13	R$ 149,56	-72%
Plavix 75mg		R$ 223,40	R$ 317,31	-30%
Cetoconazol 20mg/g	30g - Creme	R$ 13,39	R$ 21,84	-39%
Nizoral T6pico 20mg		R$ 35,90	R$ 42,54	-16%
Clonazepam 0,5mg	30 Comprimidos	R$ 5,72	R$ 9,07	-37%
Rivotril 0,5mg		R$ 11,97	R$ 14,06	-15%

Fonte: Elaboração própria. Adaptado do estudo de Souza, Paranhos e Hansenclev (2021).

Para Souza, Paranhos e Hansenclev (2021), foram adotados procedimentos meticulosos para calcular as discrepâncias entre os preços praticados e o PMC. No caso dos medicamentos genéricos, que possuíam um PMC estabelecido por empresa, foram estabelecidas correspondências entre cada medicamento e o preço coletado no varejo, levando em consideração suas características semelhantes, como o mesmo princípio ativo, apresentação, forma farmacêutica e produtor.

Assim, calculou-se a média dos PMCs informados pela Tabela CMED, considerando a porcentagem de 20. Durante a coleta de dados, os autores pesquisaram em diferentes farmácias, foram registrados vários preços diferentes para cada apresentação comercial do medicamento obtido pela internet. Para estabelecer um ponto de referência na comparação com o PMC (20%), foram calculadas

as médias dos preços praticados por apresentação, tanto para os medicamentos genéricos quanto para os de referência.

Nesta amostra, resultados revelam uma diferença de comportamento entre os preços praticados pelos medicamentos de referência e os genéricos em relação ao PMC. Dessa forma, foi constatado um padrão de distanciamento de preços no mercado, onde a maioria dos medicamentos genéricos (63%) apresentava diferenças médias percentuais de preços de mais de 40% em relação ao PMC, enquanto a maioria dos medicamentos de referência (72%) apresentava diferenças médias percentuais de menos de 40% em relação ao PMC (SOUZA; PARANHOS; HANSENCLEV, 2021).

Já para Rosa e Machado (2015) ao analisarem a prática real do mercado farmacêutico, observou-se que o valor do PMC divulgado pela CMED não reflete a realidade das transações comerciais, pois em suas pesquisas para os descontos concedidos, a pratica varia entre 5% a 70%, gerando uma discrepância no preço praticado pelos varejistas e consequentimente uma majoração do imposto sobre o PMC. A indústria, distribuidores e farmácias têm adotado descontos agressivos nas vendas de medicamentos, o que faz com que o valor do ICMS-ST calculado com base no PMC esteja distante da realidade do mercado (CAMPOS; FRANCO, 2017).

Para Silva Neto (2019), essa discrepância resulta em um aumento expressivo no valor do ICMS. Enquanto o imposto deveria ser calculado com base no valor real da mercadoria, ele é calculado sobre o valor do PMC, que muitas vezes é significativamente maior. Isso cria uma distorção tributária, onde o ICMS pode chegar a representar uma porcentagem elevada do valor da mercadoria, configurando um confisco indireto.

É importante destacar que nossa CF/1988, O artigo 150, inciso I, proíbe o uso de tributos com efeito de confisco. Já a lei específica de Santa Catarina, conhecida como Lei Complementar nº 313/05, que trata dos direitos e obrigações dos contribuintes do estado, e também aborda outras medidas, menciona em seu artigo 2º, parágrafo 5º.

Machado (2009), afirma que um tributo com efeito de confisco é aquele que, por ser excessivamente oneroso, é percebido como uma penalidade. Isso ocorre porque o tributo, sendo um instrumento pelo qual o Estado obtém os recursos financeiros necessários para desempenhar suas atividades, não pode ser usado para destruir a fonte desses recursos, ou seja, não pode inviabilizar o desenvolvimento de atividades econômicas que geram riqueza ou promovem a circulação dela.

A simulação feita nas tabelas acima ocorre com a maioria dos medicamentos que possuem o PMC divulgado pela CMED. Apenas uma pequena parcela desses medicamentos possui um PMC próximo ao valor praticado pelas farmácias, sendo que essa discrepância é mais evidente nos medicamentos referências e genéricos, como já mencionado anteriormente (SILVA NETO, 2019). No

caso dos medicamentos genéricos e de referência, essa distorção é ainda mais acentuada. O valor do ICMS-ST pode se aproximar ou até mesmo superar o valor cobrado pela farmácia na venda ao consumidor final, o que configura uma situação injusta e prejudicial para as empresas e os consumidores. Além disso, essa prática dificulta o acesso aos medicamentos por parte das classes mais carentes, uma vez que os preços praticados pelas farmácias sofrem uma pressão altíssima em decorrência do ICMS-ST calculado com base no PMC (MACHADO; MESQUITA, 2016).

Diante desse contexto, essas distorções causaram a retirada dos medicamentos do regime da Substituição Tributária em 1º de janeiro de 2021 e foi adotado o artigo 22 do Regulamento do ICMS que estabelece os elementos que devem compor a base de cálculo do imposto, incluindo o próprio valor do imposto, seguros, juros, importâncias pagas ou recebidas e descontos concedidos sob condição (RICMS, 2023). É importante seguir as diretrizes estabelecidas na legislação e em eventuais resoluções normativas para garantir o correto cálculo e pagamento dos impostos (SOUZA; PARANHOS; HANSENCLEV, 2021).

No entanto, Macedo (2013) afirma que é importante ressaltar que a função da CMED é regular o mercado de medicamentos visando a proteção dos consumidores. A tabela divulgada por essa entidade, CMED, atualmente exigida para o cálculo do ICMS-ST em Santa Catarina, acaba por onerar excessivamente as empresas e os consumidores, prejudicando o objetivo inicial de proteção.

Essa análise das distorções causadas pela utilização do PMC na base de cálculo do ICMS-ST de medicamentos em Santa Catarina evidencia a necessidade de reformas no sistema tributário, visando à eficiência, justiça e equidade no setor farmacêutico, garantindo o acesso aos medicamentos e estimulando o desenvolvimento econômico do estado (MATOS; COELHO, 2023; SILVA, 2015).

Implicações para a Prática Tributária em Medicamentos em SC

As implicações para a prática tributária em medicamentos em Santa Catarina estão relacionadas principalmente à aplicação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com Substituição Tributária (ST) nesse setor. Algumas das principais implicações observadas:

Complexidade do sistema de ICMS-ST: A prática tributária em medicamentos em Santa Catarina envolve a aplicação de regras específicas do ICMS-ST, que pode ser um sistema complexo devido à variedade de produtos e à necessidade de acompanhar as atualizações constantes na legislação. Isso exige um conhecimento aprofundado das normas tributárias e uma gestão eficiente para garantir a conformidade com as obrigações fiscais (HARADA, 2019).

Apuração da base de cálculo do ICMS-ST: A determinação da base de cálculo do ICMS-ST em medicamentos pode ser desafiadora devido às diferentes possibilidades previstas na legislação. O valor da base de cálculo pode ser o preço constante em tabela sugerida pelo órgão competente, o preço máximo de venda ao consumidor sugerido pelo fabricante, entre outras opções. Essa variedade de critérios requer uma análise cuidadosa para garantir a correta aplicação do imposto (SILVA NETO, 2019).

Impacto nos preços dos medicamentos: A substituição tributária pode ter um impacto direto nos preços dos medicamentos, uma vez que o imposto é recolhido antecipadamente pelas empresas substitutas tributárias. Isso pode afetar a competitividade das empresas e, consequentemente, os preços praticados no mercado. É importante que as empresas considerem adequadamente os custos tributários ao definir suas estratégias de precificação.

Obrigações acessórias: a prática tributária envolve o cumprimento de obrigações acessórias, como a emissão de documentos fiscais adequados, o registro e envio de informações para os órgãos fiscais e o cumprimento de prazos para pagamento de impostos. O não cumprimento dessas obrigações pode acarretar em multas e penalidades, além de possíveis problemas na regularidade fiscal da empresa (HARADA, 2019).

Necessidade de atualização constante: No âmbito do setor de medicamentos, observa-se uma dinâmica marcada por mudanças contínuas nas esferas da legislação tributária e nas características dos produtos em si. Essa realidade impõe às empresas e aos profissionais atuantes no campo tributário a necessidade de se manterem atualizados de forma constante, a fim de assegurar a conformidade às normas vigentes e evitar implicações de natureza fiscal (SAMPAIO; CAMPOS, 2012).

De maneira sucinta, as implicações relativas à prática tributária no setor de medicamentos em Santa Catarina estão centradas em várias dimensões que envolvem a complexidade do sistema de ICMS-ST, a determinação da base de cálculo, o impacto nos preços dos medicamentos, as obrigações acessórias e a necessidade de constante atualização. É de extrema importância que as empresas e profissionais envolvidos nesse setor estejam devidamente atualizados e adotem uma gestão tributária eficiente, assegurando assim a conformidade com as obrigações fiscais e evitando problemas legais.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os estudos realizados por Dias, Santos e Pinto (2019), Campos e Franco (2017), Fagundes *et al.* (2020), Macedo (2013), Machado e Mesquita (2016), Miziara (2013), Rosa e Machado (2015), Silva (2015) e Souza, Paranhos e Hasenclever (2021) compartilham o enfoque no setor farmacêutico e

abordam temáticas relacionadas à regulação, controle de preços, demanda, impacto dos impostos e percepção dos consumidores. Embora cada pesquisa apresente suas particularidades e trate de aspectos distintos inseridos no contexto farmacêutico, todas contribuem para uma compreensão mais abrangente desse setor. Essa motivação impulsiona a análise da base de cálculo do PMC (Preço Máximo ao Consumidor) no regime da Substituição Tributária dos medicamentos em Santa Catarina.

Essas pesquisas convergem no objetivo de analisar e compreender os diferentes aspectos que influenciam a definição dos preços dos medicamentos. Isso envolve a investigação da regulação governamental, o controle de preços e os efeitos da carga tributária sobre os medicamentos (DIAS, SANTOS, PINTO, 2019; FAGUNDES *et al.*, 2020; MACHADO, MESQUITA, 2016; SOUZA, PARANHOS, HASENCLEVER, 2021). Além disso, esses estudos exploram a relação entre a regulação do setor e a distribuição dos medicamentos, examinando os impactos das políticas públicas no acesso da população a esses produtos.

Os trabalhos analisados apresentam semelhanças no que diz respeito ao setor farmacêutico, principalmente no que se refere à discrepância entre os preços estabelecidos pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) e os preços praticados no varejo. Os autores observam que essa disparidade de preços já existia tanto antes quanto após a implementação da Lei 10.742/03, e que pesquisas realizadas em sites de farmácias ou publicações especializadas já haviam identificado essas distorções. Vale ressaltar que essas distorções nos preços dos medicamentos têm impacto direto nos impostos, como evidenciado nas Tabelas 1, 2, 3 e 4, especialmente no que se refere à substituição tributária. Em resumo, os estudos compartilham um interesse comum em compreender os aspectos regulatórios, econômicos e sociais relacionados ao setor farmacêutico, com o objetivo de promover políticas públicas aprimoradas, facilitar o acesso aos medicamentos e desenvolver estratégias mais eficientes nesse segmento.

A relação entre a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) dos medicamentos e as distorções na substituição tributária de medicamentos em Santa Catarina, especificamente no caso do ICMS calculado com base no PMC, pode estar associada à investigação de possíveis irregularidades, abusos ou falhas no sistema de tributação adotado para medicamentos no estado.

A CPI dos medicamentos refere-se a uma investigação conduzida pelo Poder Legislativo com o objetivo de examinar denúncias e suspeitas de irregularidades na comercialização, precificação e tributação de medicamentos. Nesse contexto, a CPI pode abranger uma ampla gama de questões, incluindo possíveis práticas de superfaturamento de preços, sonegação fiscal e outros problemas que afetem o mercado de medicamentos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2000).

No caso específico da substituição tributária de medicamentos em Santa Catarina, a utilização do PMC como base de cálculo do ICMS pode ser objeto de análise pela CPI. A identificação de uma distorção significativa no cálculo do imposto, como o aumento de 76% e 123% mencionado, pode levantar questionamentos sobre a legalidade, a justiça e a adequação dessa metodologia de tributação.

Caberia à CPI analisar os motivos subjacentes à escolha do PMC como base de cálculo, examinar se houve influência de lobbies ou interesses comerciais na definição dessa política tributária e investigar se os valores adotados realmente refletem adequadamente a realidade do mercado farmacêutico. Além disso, a comissão pode investigar se a prática do ICMS calculado com base no PMC está em conformidade com os princípios constitucionais e legais da tributação, incluindo o princípio da capacidade contributiva (DIAS, SANTOS, PINTO, 2019). Por fim, a comissão poderá adotar medidas para promover o estabelecimento de preços teto, promover a transparência e fomentar a competitividade no mercado, garantindo, assim, o acesso da população a medicamentos de qualidade e a preços justos.

No entanto, a utilização do Preço Máximo ao Consumidor (PMC) como base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) por meio do regime de Substituição Tributária no setor de medicamentos tem acarretado distorções significativas. Essas distorções afetam tanto as empresas quanto os consumidores (FAGUNDES *et al*., 2020; MACEDO, 2013; MACHADO; MESQUITA, 2016; MIZIARA, 2013; ROSA; MACHADO, 2015; SOUZA; PARANHOS; HASENCLEVER, 2021).

A discrepância entre os descontos praticados no mercado e o valor do PMC divulgado pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) resulta em um aumento expressivo no valor do imposto. Essa situação é demonstrada nos cálculos apresentados nas tabelas, infringindo o princípio do confisco e dificultando o acesso aos medicamentos, especialmente para as classes mais vulneráveis (MACHADO; MESQUITA, 2016; SOUZA; PARANHOS; HASENCLEVER, 2021).

Diante dessa realidade, é imprescindível buscar alternativas que visem estabelecer um sistema de tributação mais equilibrado e justo, levando em consideração a situação real do mercado farmacêutico e os impactos socioeconômicos decorrentes dessa prática. Medidas como a revisão da base de cálculo, a adoção de parâmetros mais condizentes com a realidade do mercado e a promoção de um diálogo efetivo entre os diversos setores envolvidos podem contribuir para solucionar as distorções existentes e fomentar um ambiente tributário mais adequado e favorável ao setor farmacêutico.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O problema central desta pesquisa diz respeito à distorção existente no cálculo do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços com substituição tributária (ICMS-ST) para medicamentos no

estado de Santa Catarina. Essa distorção ocorre devido ao fato de o cálculo desse imposto ser baseado no Preço Máximo de Venda ao Consumidor (PMC) divulgado pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED). No entanto, o valor do PMC não reflete adequadamente a realidade do mercado de medicamentos, especialmente no que se refere aos produtos genéricos e similares, que frequentemente são comercializados com significativos descontos.

Essa distorção resulta em uma situação em que o valor do imposto ICMS-ST é muito próximo ou até mesmo superior ao valor cobrado pelas farmácias ao consumidor final, o que pode ser caracterizado como um confisco tributário. Alguns estados têm adotado a Margem de Valor Agregado (MVA) como forma de corrigir essa situação, buscando aproximar a base de cálculo do ICMS-ST ao valor praticado pelas farmácias. Entretanto, no caso específico de Santa Catarina, a tabela divulgada pela CMED ainda impõe ônus tanto para as empresas quanto para os consumidores, resultando em um aumento nos preços dos medicamentos e dificultando o acesso, principalmente para as classes sociais menos favorecidas.

Ao comparar o cálculo do ICMS-ST utilizando o Preço Máximo ao Consumidor (PMC) como base e o cálculo baseado no preço praticado ao consumidor, observa-se diferenças significativas que demandam uma análise aprofundada. No primeiro caso, o uso do PMC estabelecido pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) tem como objetivo estabelecer uma base de cálculo padronizada para o imposto, proporcionando uma referência comum para todos os medicamentos. No entanto, essa abordagem pode resultar em distorções consideráveis, especialmente no que se refere aos medicamentos genéricos e de referência.

A indústria farmacêutica, os distribuidores e as farmácias frequentemente adotam estratégias de precificação que resultam em descontos significativos sobre o preço de venda ao consumidor. Esses descontos são comuns como forma de atrair e fidelizar clientes, além de serem uma prática competitiva no mercado.

Diante disso, é imperativo realizar uma cuidadosa avaliação das diferenças nos valores a serem recolhidos de ICMS-ST entre as duas formas de cálculo, levando em consideração os impactos econômicos e sociais envolvidos. É essencial buscar soluções que promovam uma base de cálculo mais justa e equilibrada, a fim de evitar distorções no sistema tributário e assegurar um acesso justo e equânime aos medicamentos. Com as simulações das Tabelas 1, 2, 3 e 4 pode-se dizer que há diferenças significativas nos valores a serem recolhidos de ICMS-ST, porém requer uma análise mais detalhada das especificidades de cada caso. Neste caso, os valores de ICMS-ST foram consideravelmente superiores aos preços de mercado, isso pode indicar uma majoração significativa do imposto.

No entanto, é importante ressaltar que essa análise deve levar em consideração as características específicas do setor, como descontos e políticas de preços adotadas pelas empresas, uma vez que o

cálculo utilizado para o ICMS-ST está em conformidade com a legislação vigente e é suscetível a erros ou distorções durante o processo de apuração do imposto. Recomenda-se que essa avaliação seja conduzida por profissionais especializados na área tributária, capazes de realizar uma análise aprofundada dos registros contábeis, fiscais e financeiros das empresas, levando em conta ainda os aspectos jurídicos e normativos relevantes.

Portanto, para determinar se há uma elevação significativa do ICMS-ST devido, é essencial realizar uma análise minuciosa e abrangente, considerando os elementos mencionados anteriormente. Por fim, destaca-se a importância de realizar uma análise de impacto tributário abrangente. Essa análise consideraria não apenas as implicações financeiras para as empresas, mas também o impacto sobre o acesso da população aos medicamentos. Levando em conta as diferentes classes terapêuticas e a realidade do mercado, essa análise poderia fornecer subsídios valiosos para a adoção de ajustes na base de cálculo do ICMS-ST.

As alternativas e soluções propostas para corrigir as distorções e promover uma base de cálculo mais justa e equilibrada para o ICMS-ST, bem como buscar maior isonomia na tributação dos medicamentos, incluem a revisão da tabela do ICMS-ST, a utilização da MVA, a ampliação da pesquisa de preços, o diálogo entre as partes interessadas e a realização de análises de impacto tributário.

Conclui-se, portanto, que o Preço Máximo ao Consumidor (PMC) não se configura como um parâmetro adequado a ser utilizado como base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços com Substituição Tributária (ICMS-ST) para medicamentos. Essa inadequação decorre das consideráveis variações nos preços efetivamente praticados pelas farmácias, as quais refletem os descontos obtidos junto às indústrias farmacêuticas e aos distribuidores, sendo esses descontos repassados ao valor final dos medicamentos. Tais descontos são decorrentes de múltiplos fatores, tais como avanços tecnológicos na fabricação, a intensificação da concorrência, melhorias logísticas e expiração de patentes, que impactaram diretamente na redução dos preços desses produtos. É importante ressaltar que essas reduções expressivas não estão contempladas de forma adequada na tabela divulgada pela CMED.

A exigência estabelecida pelo Estado de Santa Catarina, por meio da Lei nº10.297/96 e do Decreto Estadual nº 2.870/01, imposta ao setor farmacêutico, é considerada por muitos como inconstitucional e confiscatória. Essa avaliação se deve não apenas à eventual caracterização de uma medida confiscatória, mas também à relevante questão social do acesso da população aos medicamentos, conforme destacado pela pesquisa realizada por Machado e Mesquita (2016). Caso os estados não revejam essa imposição, é possível que o acesso da população aos medicamentos seja

prejudicado. Diante desse contexto, torna-se necessário uma análise mais aprofundada e uma possível revisão das políticas tributárias aplicadas ao setor farmacêutico.

O presente estudo, que buscou investigar a exigência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) recolhido por meio do regime de Substituição Tributária com base no Preço Máximo ao Consumidor (PMC) divulgado pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), tanto no Estado de Santa Catarina quanto em outros estados do país, possui uma relevância significativa. No entanto, é fundamental reconhecer e considerar cuidadosamente as limitações que existem ao explorar essa temática.

Uma das limitações a ser considerada se relaciona à abrangência geográfica deste estudo. A pesquisa concentra-se exclusivamente no Estado de Santa Catarina, o que significa que os resultados e conclusões obtidos podem não ser diretamente aplicáveis a outros estados brasileiros. Essa limitação decorre das variações nas leis, regulamentos e práticas tributárias entre diferentes jurisdições, o que pode ter um impacto significativo na implementação da substituição tributária.

Outra limitação a ser mencionada está relacionada ao escopo restrito do tema abordado. O estudo concentra-se principalmente na análise da substituição tributária de medicamentos com base no Preço Máximo ao Consumidor divulgado pela CMED. Embora essa seja uma questão relevante, outras formas de substituição tributária e setores da economia não são explorados, o que poderia proporcionar uma compreensão mais ampla e comparativa da situação. Além disso, é necessário destacar que o tema aborda questões jurídicas, como a legalidade e constitucionalidade da exigência do ICMS-ST com base no PMC. No entanto, uma análise mais aprofundada desses aspectos requereria o conhecimento de especialistas em direito tributário, bem como um estudo minucioso da legislação aplicável.

Por fim, é importante mencionar que o conhecimento utilizado pelo modelo tem um limite temporal em setembro de 2021. Portanto, informações atualizadas sobre alterações legislativas ou eventos recentes relacionados ao tema podem não ser consideradas. Uma das recomendações consiste na ampliação da pesquisa para além do escopo restrito do Estado de Santa Catarina, a fim de examinar a possível ocorrência de mudanças na legislação catarinense e avaliar o impacto dessas alterações após a sua implementação. Ademais, é sugerida a realização de análises comparativas em outros estados brasileiros. Essa abordagem mais abrangente permitirá uma compreensão mais aprofundada das variações existentes nas leis e regulamentos tributários, proporcionando uma visão mais ampla de como a substituição tributária é aplicada em diferentes jurisdições.

Outra recomendação é ampliar o escopo da pesquisa, investigando não apenas a substituição tributária de medicamentos com base no PMC, mas também outras formas de substituição tributária e setores da economia. Essa abordagem mais abrangente proporcionará uma visão comparativa e

enriquecerá a compreensão geral do tema. Por fim, é crucial manter-se atualizado com as mudanças legislativas e eventos recentes relacionados ao tema. Uma pesquisa contínua e atualizada garantirá que os resultados sejam relevantes e reflitam a realidade vigente.

REFERÊNCIAS

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária Anvisa. **Medicamentos Genéricos**. Brasília: ANVISA, 2023b. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 20/08/2023.

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Regulação de Medicamentos**. Brasília: ANVISA, 2023a. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 20/08/2023.

BIÉ, A. A. **Os efeitos da tributação na competitividade do agronegócio brasileiro**: o ICMS e o café (Dissertação de Mestrado em Agronegócios). Brasília: UnB, 2022.

BORGES, M.; PINTO, M. "Critérios de definição de preços de medicamentos no Brasil e em países selecionados: uma revisão comparada". **Jornal Brasileiro de Economia da Saúde**, vol. 13, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/08/2023.

BRASIL. **Convênio ICMS n. 142, de 14 de dezembro de 2018**. Brasília: Ministério da Economia, 2018. Disponível em: <www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 20/08/2023.

BRASIL. **Convênio ICMS n. 234, de 22 de dezembro de 2017**. Brasília: Ministério da Economia, 2017. Disponível em: <www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 20/08/2023.

BRASIL. **Lei n. 87, de 13 de setembro de 1996**. Brasília: Planalto, 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/08/2023.

BRASIL. **Lei n. 6.360, de 23 de setembro de 1976**. Brasília: Planalto, 1976. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/08/2023.

BRASIL. **Lei n. 9.787, de 10 de fevereiro de 1999**. Brasília: Planalto, 1999. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/08/2023.

BRASIL. **Lei n. 10.742, de 06 de outubro de 2003**. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/08/2023.

CAMPOS, A. Z. S.; FRANCO, M. P. V. "Os Efeitos da Regulação de Preços da CMED sobre as Compras Públicas de Medicamentos do Estado de Minas Gerais". **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, vol. 6, n. 3, 2017.

COELHO, J. O. **As melhores práticas tributárias de lucratividade e regras de negócio de Medicamentos para maximizar seus resultados**. São Paulo: Contento Comunicação, 2021.

DIAS, G. A. A. **Judicialização da saúde**: análise dos processos judiciais do medicamento lenalidomida impetrados contra a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo para tratamento de mieloma múltiplo

(Dissertação de Mestrado em Ciências). São Paulo: USP, 2021.

DIAS, L. L. S.; SANTOS, M. A. B.; PINTO, C. B. S. "Regulação contemporânea de preços de medicamentos no Brasil-uma análise crítica". **Saúde em Debate**, vol. 43, 2019.

EVANGELISTA, J. **Estudo sobre a teoria da dominância tecnológica no uso da inteligência artificial aplicada à gestão tributária no Brasil** (Dissertação de Mestrado em Controladoria e Contabilidade Estratégica). São Paulo: FECAP, 2020.

FAGUNDES, E. *et al*. "Impacto da Desoneração do ICMS-ST da Cadeia Produtiva do Estado de Santa Catarina em Relação aos Produtos da Cesta Básica". **Revista de Administração e Contabilidade da FAT**, vol. 12, n. 1, 2023.

FUJIWARA, R. S.; CHROPACZ, F.; OFFMANN, D. "Administração Tributária Municipal e a Covid-19: Um Estudo do Impacto nas Receitas Tributárias e nos Serviços Públicos". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 3, n. 8, 2020.

GODÓI, I. P. **Avaliação econômica de uma vacina da dengue no Brasil baseado em seu valor terapêutico no sistema único de saúde** (Tese de Doutorado em Medicamentos e Assistência Farmacêutica). Belo Horizonte: UFMG, 2018.

GOMES, J. C. V. **Uma proposta de macroprocesso do crédito tributário em uma abordagem institucional**: deferência aos órgãos-agência e o reposicionamento da regulação tributária para um sistema preventivo de conflitos (Tese de Doutorado em Direito). Rio de Janeiro: UERJ, 2020.

HARADA, K. **ICMS**: Doutrina e prática. São Paulo: Editora Dialética, 2019.

MACEDO, R. B. **Base de cálculo do ICMS-ST dos produtos farmacêuticos no estado de Santa Catarina** (Trabalho de Conclusão de Curso - Monografias do SINDIFISCO/SC). Florianópolis: SINDFISCO, 2013.

MACHADO, A. D. C. V.; MESQUITA, J. M. C. "Estudo sobre Imagem dos Medicamentos de Referência, dos Medicamentos Similares e dos Medicamentos Genéricos na Visão dos Consumidores Finais". **Marketing and Tourism Review**, vol. 1, n. 1, 2016.

MACHADO, H. B. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

MATOS, A. V. M.; COELHO, L. A. **"**Aplicação do princípio da seletividade constitucional sobre o ICMS no contexto do acesso aos medicamentos". **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, vol. 9, n. 4, 2023.

MIZIARA, N. M. **Regulação do mercado de medicamentos**: A CMED e a política de controle de preços (Dissertação de Mestrado em Direito). São Paulo: USP, 2013.

PEREIRA, A. G. C. *et al*. "Análise do ICMS-ST em empresas mineiras da região do Alto Paranaíba optantes pelo Simples Nacional". **Revista Mineira de Contabilidade**, vol. 14, n. 49, 2013.

RIBEIRO, L. S.; CORONEL, D. A. "O Impacto na Arrecadação do IPTU no Município de Restingaseca-RS Após a Atualização do Código Tributário Municipal". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 13, n. 39, 2023.

ROSA, C. M.; MACHADO, L. A. L. M. "Carga tributária de ICMS sobre o medicamento: Neosoro

solução nasal no RS". **Revista Eletrônica de Ciências Contábeis**, vol. 1, n. 6, 2015.

ROSA, C. P. G. "Imunidade Tributária Recíproca: Um Diálogo com a Autolimitação Imposta pelos Direitos Humanos". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 11, n. 32, 2022.

SAFADI, N. O. **A transação em matéria tributária como acesso à justiça**: uma aplicação do Fórum de Multiportas no Direito tributário (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito). João Pessoa: UFPB, 2019.

SAMPAIO, P. R. P.; CAMPOS, H. "Competências da autoridade de concorrencial em setores regulados: algumas considerações à luz da jurisprudência do CADE sobre o setor de medicamentos". **Economic A Enalysis of Law Review**, vol. 3, n. 2, 2012.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n. 313/05, de 22 de dezembro de 2005**. Florianópolis: Assembleia Legislativa, 2005. Disponível em: <www.sc.gov.br>. Acesso em: 29/08/2023.

SANTA CATARINA. **Lei n. 10.297, de 26 de dezembro de 1996**. Florianópolis: Assembleia Legislativa, 1996. Disponível em: <www.sc.gov.br>. Acesso em: 29/08/2023.

SANTA CATARINA. **Regulamento do ICMS do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Secretaria de Fazenda, 2000. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br>. Acesso em: 29/08/2023.

SEFAZ-SC - Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina. **Regulamento do ICMS do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Secretaria de Fazenda, 2003. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br>. Acesso em: 29/08/2023.

SILVA NETO, A. C. **Substituição tributária progressiva no ICMS**: fundamentos e controvérsias. Porto Alegre: Editora Sérgio Antônio Fabris, 2019.

SILVA, K. G. **Tributação do setor farmacêutico no Brasil**: Panorama legislativo e análise crítica (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito). Brasília: UnB, 2015.

SOUZA, C. M. A.; PARANHOS, J.; HASENCLEVER, L. "A regulação de preços de medicamentos novos: aprendizados para o Brasil a partir de casos internacionais". **Escola Nacional de Administração Pública** [2022]. Disponível em: <www.enap.gov.br>. Acesso em: 20/08/2023.

SOUZA, G. R. I. **Obstáculos à reparação integral do dano moral**: a tendência à indenização módica (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito). São Paulo: PUC-SP, 2022.

TOLEDO, S. A. E. A. **Regime de substituição tributária progressiva do ICMS**: uma análise no setor farmacêutico (Dissertação de Mestrado em Direito). Brasília: IDP, 2022.

VOSGERAU, D. A. R.; ROMANOWSKI, J. P. "Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas". **Revista Diálogo Educacional**, vol. 14, 2014.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano V | Volume 15 | Nº 45| Boa Vista |2023

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima