



PARECER Nº 59, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2021, que *acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prever a imunidade tributária para vacinas humanas no prazo de cinco anos.*

RELATOR: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem para o exame deste Plenário a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 4, de 2021, cujo primeiro signatário é o Senador Otto Alencar. Essa proposta acrescenta novo artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para impedir a cobrança de tributos sobre as vacinas para medicina humana.

Caso aprovada a PEC, nenhum ente da Federação poderá exigir tributos, durante o prazo de cinco anos a contar da promulgação da emenda resultante, sobre a produção, o armazenamento, a comercialização, o transporte e qualquer serviço relacionado à aplicação de vacinas para medicina humana.

Como regra de vigência, a PEC fixa o início da produção de seus efeitos para a data da publicação da emenda.



SF/21298.15962-09



Conforme citado na justificação, a proposta originalmente foi idealizada pelo Senador Major Olímpio, porém, infelizmente, não conseguiu apresentá-la antes de seu trágico falecimento.

A iniciativa do saudoso Senador Major Olímpio demonstra a preocupação com a obtenção de vacinas, pois, para Sua Excelência “[o] *único caminho para combater o coronavírus é a vacinação da população*”.

Assim, a medida seria uma forma de reduzir os custos inerentes à vacinação, como meio de enfrentar a crise sanitária e gerar condições para a retomada da atividade econômica.

Vista a modificação que se pretende efetivar com a aprovação da PEC, passa-se à análise de seu conteúdo.

II – ANÁLISE

Não há qualquer vício que macule a tramitação e consequente aprovação desta PEC.

Em relação aos limites procedimentais, a proposta atende ao ditame constitucional (art. 60, I), contando com a adesão de mais de um terço dos senadores, e não versa sobre matéria já rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (art. 60, § 5º).

No que concerne aos limites circunstanciais, não está em vigor intervenção federal, estado de defesa ou de sítio (art. 60, § 1º). Portanto, é possível emendar a Constituição.



SF/21298.15962-09



A proposição visa impedir a incidência de tributos federais, estaduais e municipais sobre as vacinas para medicina humana, o que necessita de modificação constitucional. Uma vez que a competência tributária é matéria reservada à Constituição, constando, em especial, no Capítulo I do Título VI, qualquer novo limite ao exercício desse poder deve estar previsto no texto constitucional. Por isso, sob o ponto de vista formal, a espécie normativa (PEC) é adequada para o fim pretendido.

Superados, assim, os requisitos formais de admissibilidade da proposta, passa-se ao exame do mérito.

É oportuna e meritória a iniciativa, pois a imunidade proposta tornará mais acessíveis as vacinas e diminuirá os gastos públicos com o serviço de saúde. Como muito bem destacado pelo primeiro signatário, a medida será um meio eficiente para enfrentamento da crise sanitária, o que possibilitará condições para retomada mais célere da atividade econômica.

A fim de verificar a pertinência e a repercussão da proposta, serão analisados os tributos que incidem direta e indiretamente sobre as vacinas para medicina humana, tanto no mercado interno como na importação.

II.1 – TRIBUTAÇÃO NO MERCADO INTERNO

Nas operações internas, a tributação direta sobre as vacinas pode envolver o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e o Imposto sobre Serviços (ISS).



SF/21298.15962-09



O IPI possui seu núcleo de incidência delimitado pelo disposto no inciso IV do art. 153 da Constituição, recaindo sobre os produtos submetidos a processo de industrialização. Dessa forma, podem ser tributados aqueles que sofreram transformação, beneficiamento, montagem, acondicionamento ou renovação. As operações de aquisição e venda praticadas pelos laboratórios sujeitam-se à incidência do IPI, uma vez que as empresas submetem os insumos a processo de transformação ou de acondicionamento.

Relativamente às alíquotas do imposto, é facultado ao Poder Executivo modificá-las, observados os limites e condições legais, conforme previsto no § 1º do art. 153 da CRFB. Ainda que sujeitos à incidência do IPI, atualmente as vacinas têm as alíquotas fixadas em zero. Essa redução atende ao comando constitucional da seletividade, de modo que quanto mais essencial for o produto — a exemplo das vacinas —, menor a alíquota incidente do imposto.

Por sua vez, o ICMS — cujas alíquotas internas são fixadas pelos Estados e Distrito Federal (DF) — incide sobre as mercadorias, que são os bens móveis com destinação mercantil. Estão incluídos entre esses bens as vacinas. Em regra, as alíquotas internas de ICMS incidentes sobre medicamentos e vacinas, variam, em regra, entre 12 a 19%. No entanto, em função de o ICMS ser calculado “por dentro” — o valor do tributo é computado na base de cálculo do próprio imposto —, a alíquota efetiva incidente na operação é maior que a nominal. Dessa forma, a alíquota de 17% corresponderá a uma efetiva de 20,48%, o que onera, ainda mais, o preço de venda ao consumidor.



SF/21298.15962-09



Apesar de, em regra, a carga de ICMS ser elevada, há previsão de isenção do imposto. Por exemplo, o Convênio CONFAZ ICMS nº 15, de 26 de fevereiro de 2021, autorizou os Estados e o DF a conceder isenção do ICMS nas importações e operações com vacinas e insumos destinados à sua fabricação para o enfrentamento à pandemia causada pelo novo agente do Coronavírus (SARS-CoV-2).

No concernente à tributação pelo ISS, a prestação do serviço de vacinação e imunização humana está sujeita à incidência desse imposto municipal, o que inclui a própria vacina utilizada em sua prestação.

Uma vez que os serviços de clínicas e laboratórios, assim como os farmacêuticos estão expressamente previstos, respectivamente, nos itens 4.03 e 4.07 da lista anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, sem qualquer ressalva quanto à incidência do ICMS, sobre essas operações há incidência do Imposto sobre Serviços.

Dessa maneira, se as vacinas forem comercializadas sem a aplicação associada, as operações serão enquadradas como mercadorias, sujeitas ao ICMS. Caso seja associada a aplicação com o fornecimento da vacina, a operação sujeita-se ao ISS.

Cabe destacar que as aplicações de vacinas pelos serviços públicos de saúde não se sujeitam a incidência do ISS, em função da imunidade prevista na alínea “a” do inciso VI do art. 150 da Constituição.

II.II – TRIBUTAÇÃO NA IMPORTAÇÃO



SF/21298.15962-09



Realizada a análise dos impostos internos que incidem sobre as vacinas, passa-se ao estudo da tributação nas importações.

As vacinas destinadas a uso humano importadas estão sujeitas à cobrança dos seguintes tributos: Imposto sobre Importação (I.I.), IPI, ICMS, Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação.

Tributo de competência federal, o I.I. incide sobre mercadoria originada de outro país e possui como fato gerador sua entrada no território nacional, de maneira que as vacinas de origem estrangeira estão no campo de incidência desse imposto.

Atualmente, as alíquotas estão definidas na Tarifa Externa Comum (TEC), com base na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), e variam, de acordo com a vacina, entre zero e quatro por cento.

O I.I. possui caráter eminentemente extrafiscal, de maneira que a redução de alíquotas tem que ser analisada não apenas sob o ponto de vista arrecadatário, mas, acima de tudo, sob a ótica de proteção da economia nacional.

A redução desse imposto, sem critério, pode comprometer a atuação das indústrias brasileiras, diminuindo a contratação de empregados e os investimentos no setor. Ademais, a alteração de alíquotas necessita de deliberação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que deve considerar as decisões do Conselho do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), o que implica o envolvimento de todos os países que compõem esse bloco.



SF/21298.15962-09



Além do I.I., as importações também estariam sujeitas ao IPI e ao ICMS. Em relação ao IPI, as alíquotas incidentes sobre as vacinas (posição 3002.20 da TIPI) foram zeradas por ato do Poder Executivo. Por seu turno, o ICMS tem as alíquotas definidas nas legislações estaduais, aplicando-se a lei vigente no Estado do importador.

Sobre a importação de bens e serviços, há, ainda, a possibilidade de incidência da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação, cujas alíquotas, em regra, são de 2,76% e 13,03%, respectivamente. Entretanto, a própria lei que regula a tributação pelas contribuições autoriza o Poder Executivo a fixar em zero as alíquotas (inciso I do § 11 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 2004).

II.III – A NECESSIDADE DE CRIAR A HIPÓTESE DE IMUNIDADE

Diante da análise, conclui-se que, em relação aos tributos federais, a redução desses encargos sobre vacinas poderia ser alcançada com a simples edição de lei que trate exclusivamente do benefício ou do tributo a ser reduzido, a teor do disposto no § 6º do art. 150 da Constituição.

Diferentemente, para reduzir a incidência do ICMS e do ISS é necessário que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal modifiquem as legislações internas, haja vista estar o Congresso Nacional impossibilitado de conceder isenções para tributos dessas unidades federativas, conforme o inciso III do art. 151 da Constituição.

A única forma legítima de o Congresso Nacional conceder benefício tributário em relação a esses tributos seria pela modificação constitucional, criando hipótese de imunidade.



SF/21298.15962-09



Releva ainda destacar que uma das diretrizes dos serviços públicos de saúde é a prioridade para as atividades preventivas, conforme o inciso II do art. 198 da Constituição, sentido em que está direcionada a proposta sob exame.

Nada obstante o mérito da PEC, estamos propondo a adoção de um substitutivo com quatro modificações em relação ao texto original.

Primeiro, estamos adotando uma modificação no texto permanente da Constituição, para que a imunidade possa valer tanto para esta pandemia, como para situações futuras em que seja reconhecido estado de emergência em saúde pública de importância nacional.

Segundo, restringimos a nova imunidade às vacinas destinadas à imunização da população contra doenças objeto de estado de emergência em saúde pública de importância nacional, como a covid-19. Entendemos que criar hipótese de imunidade tributária a todas as vacinas humanas poderia causar um impacto elevado na arrecadação dos entes federativos.

Terceiro, como a proposta elenca as operações que não serão tributadas: produção, armazenamento, comercialização, transporte e qualquer serviço relacionado à aplicação de vacina, entendemos que ao especificar os fatos imunes há o risco de se interpretar que não estariam abrangidas as importações. Por isso, propomos a inclusão dessas operações.

Quarto, incluímos a imunidade também dos insumos destinados à cadeia produtiva das vacinas. Como temos acompanhado, a aquisição de insumos tem sido um dos grandes desafios para as entidades que estão trabalhando na produção de vacinas.



SF/21298.15962-09



Finalmente, atendendo sugestão do Senador Rogério Carvalho, estamos reduzindo o prazo de 5 (cinco) para 3 (três) anos.

III – VOTO

Por todos os motivos elencados, o voto é pela **aprovação** da PEC nº 4, de 2021, na forma do substitutivo a seguir:

EMENDA Nº 1 – PLEN (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 4, DE 2021

Altera o art. 150 da Constituição Federal para estabelecer imunidade tributária para vacinas e para insumos destinados à sua produção, quando se relacionarem à imunização de doença objeto de estado de emergência em saúde pública de importância nacional, durante o prazo de três anos.

As MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 150 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 150.
.....

VII – instituir tributos sobre a produção, a importação, o armazenamento, a comercialização, o transporte e qualquer serviço





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

vinculado à aplicação de vacinas para medicina humana e aos insumos destinados a sua produção, quando se relacionarem à imunização de doença objeto de estado de emergência em saúde pública de importância nacional reconhecido pelo Poder Executivo Federal, durante o prazo de 3 (três) anos.

.....”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/21298.15962-09