

PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 757, de 19 de dezembro de 2016, que *institui a Taxa de Controle de Incentivos Fiscais e a Taxa de Serviços em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa e dá outras providências.*

RELATORA: Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

I – RELATÓRIO

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição Federal (CF), editou, em 19 de dezembro de 2016, a Medida Provisória (MPV) nº 757, nos termos da ementa acima. A proposição, composta por dezessete artigos e dois anexos, vem acompanhada pela Exposição de Motivos (EM) nº 35/2016 – MDIC, em que são apresentadas as razões da iniciativa.

O art. 1º define o objeto da medida provisória, que dispõe sobre a competência da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) para controlar, regular e disciplinar a importação e o ingresso de mercadorias, com incentivos fiscais, na Zona Franca de Manaus (ZFM), nas Áreas de Livre Comércio (ALCs) ou na Amazônia Ocidental e institui a Taxa de Controle Administrativo de Incentivos Fiscais (TCIF) e a Taxa de Serviços (TS).

O art. 2º determina que a importação de mercadorias estrangeiras no âmbito da ZFM, das ALCs ou da Amazônia Ocidental deverá ser licenciada pela Suframa para efeito de fruição dos incentivos fiscais por ela administrados. O § 1º desse artigo define as condicionantes para o licenciamento, ao passo que o § 2º determina que a Suframa controlará,

regulará e disciplinará o cumprimento da licença de importação por ocasião da entrada das mercadorias referidas no *caput*.

O art. 3º determina o registro prévio junto à Suframa para que o ingresso de mercadorias procedentes do território nacional no âmbito da ZFM, das ALCs ou da Amazônia Ocidental produza os efeitos de fruição dos incentivos fiscais administrados pela Superintendência. O § 1º define as condicionantes para o registro prévio, enquanto o § 2º determina que a Suframa controlará, regulará e disciplinará o cumprimento das condições especificadas no registro por ocasião da entrada das mercadorias referidas no *caput*.

No art. 4º são listadas a maior parte das providências a serem tomadas pela Suframa para exercer o controle sobre o licenciamento das mercadorias importadas e sobre o registro das mercadorias procedentes do território nacional, em conformidade com os § 2º do art. 2º e § 2º do art. 3º.

O art. 5º atribui à Suframa a competência para prestar os serviços previstos no Anexo II, sem prejuízo de outros disciplinados em legislação específica.

O art. 6º institui a TCIF, tendo em vista o exercício do poder de polícia, e a TS, pela prestação dos serviços referidos no Anexo II.

Segundo o art. 7º, são sujeitos passivos da TCIF a pessoa jurídica e a entidade equiparada que solicitarem o licenciamento de importação ou o registro de ingresso de mercadorias procedentes do território nacional. O seu fato gerador ocorre no momento do registro de pedido de licenciamento de importação ou do registro de protocolo de ingresso de mercadorias (art. 8º). Seu valor é o resultado da soma dos seguintes valores: (i) pelo pedido de licenciamento de importação ou por cada nota fiscal incluída em registro de protocolo de ingresso de mercadorias, o valor de duzentos reais, limitando-se a 1,5% do valor total das mercadorias constantes do respectivo documento; e (ii) para cada mercadoria constante do pedido de licenciamento de importação ou de cada nota fiscal incluída em registro de protocolo de ingresso de mercadorias, o valor de trinta reais, limitando-se cada parcela a 1,5% do valor individual da correspondente mercadoria.



Esses valores serão reduzidos em vinte por cento para os bens de informática, seus insumos e componentes (art. 10).

Para fins do cálculo, considera-se mercadoria cada bem especificado como item em pedido de licenciamento de importação ou em nota fiscal vinculada a protocolo de ingresso de mercadoria (art. 8º, parágrafo único).

A TCIF será recolhida por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU) até o quinto dia útil seguinte ao do registro dos pedidos, sob pena de não processamento e cancelamento. É vedado o recolhimento de valores inferiores a dez reais, que deverão ser adicionados aos valores de operações subsequentes para recolhimento a ocorrer no prazo estabelecido para a primeira operação que determinar a superação deste limite (art. 11).

O art. 9º enuncia serem isentos da TCIF (i) a União, os Estados da Amazônia Ocidental, o Estado do Amapá, e os respectivos municípios, autarquias e fundações públicas; (ii) o microempreendedor individual, as microempresas e as empresas de pequeno porte optantes pelo regime especial simplificado de arrecadação de tributos e contribuições (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006); (iii) as operações comerciais relativas a livros, jornais e periódicos e o papel destinado à impressão desses, bem como equipamentos médico-hospitalares e os códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) integrantes da cesta básica constantes no Anexo I, destinados à venda no comércio do Município de Manaus e nas ALCs; (iv) as operações comerciais relativas a matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, bens finais, componentes e outros insumos de origem nacional, destinadas às ALCs para a produção de bens com predominância ou preponderância de matéria-prima regional; (v) as operações comerciais internas de compra e venda entre as áreas incentivadas sujeitas ao controle da Suframa; e (vi) as importações de produtos destinados à venda no comércio do Município de Manaus e ALCs.

A MPV dispõe que as mercadorias que ingressarem na ZFM para industrialização e posterior exportação contarão com a suspensão da TCIF, que se converterá em isenção, em razão da efetiva saída dos produtos do território nacional, conforme critérios a serem estabelecidos pelo Conselho de Administração da Suframa (art. 9º, parágrafo único).



SF/17083.11502-03

 SF/17083.11502-03

No que toca à TS, seu fato gerador ocorre no momento da solicitação dos serviços do Anexo II da MPV (art. 13) e tem como sujeitos passivos a pessoa jurídica, a entidade equiparada e a pessoa física que os solicitarem (art. 12). Os valores da TS deverão ser recolhidos por meio de GRU até o quinto dia útil seguinte ao do registro dos pedidos, sob pena de não processamento e cancelamento (art. 13, parágrafo único).

O art. 14 da MPV autoriza a atualização anual dos valores previstos no art. 8º e no Anexo II por ato do Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou por índice que venha substituí-lo.

De acordo com o art. 15, os recursos provenientes da arrecadação da TCIF e da TS serão destinados exclusivamente ao custeio e às atividades fins da Suframa.

O art. 16 revoga os arts. 1º ao 7º da Lei nº 9.960, de 28 de janeiro de 2000, após o prazo de noventa dias contado da data de publicação da MPV.

Finalmente, o art. 17 dispõe sobre a vigência da MPV a partir de sua publicação.

Foram apresentadas onze emendas à Comissão Mista (CM), nos termos do art. 4º da Resolução do Congresso Nacional (CN) nº 1, de 2002, que versa sobre a tramitação das medidas provisórias

Em 21 de março de 2017, foi publicado o Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 8, de 2017, prorrogando por sessenta dias (até as 24h de 29 de maio de 2017) o prazo de vigência da MPV, tudo nos termos do § 7º do art. 62 da Constituição Federal e do art. 10, § 1º, da Resolução nº 1/2002-CN.

Durante as discussões na Comissão Mista, foram realizadas quatro audiências públicas, para as quais foram convidados: a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA); a Federação das Indústrias do Estado do Amazonas (FIEAM); o Centro da Indústria do

Estado do Amazonas (CIEAM); a Federação do Comércio do Estado do Amazonas (FECOMÉRCIO/AM); a Federação do Comércio do Estado de Roraima (FECOMÉRCIO RR); a Federação do Comércio do Estado de Rondônia (FECOMÉRCIO RO); a Federação do Comércio do Estado do Acre (FECOMÉRCIO AC); a Federação do Comércio do Estado do Amapá (FECOMÉRCIO AP); o Clube de Diretores Lojistas de Manaus (CDLM); o Sindicato dos Comerciários do Amazonas; o Sindicato dos Bancários – AM; o Sindicato dos Petroleiros – AM; o Sindicato dos Estivadores – AM; a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Amazonas (FETAGRI AM); a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Amazonas (FAEA); o Sindicato dos Metalúrgicos no Amazonas (SINDMETAL-AM); o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Meios Magnéticos; a Nova Central Sindical no Estado do Amazonas; o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Material Plástico de Manaus (SINDPLAST); a Central Única dos Trabalhadores no Estado do Amazonas (CUT AM); a Central dos Trabalhadores e das Trabalhadoras do Brasil no Estado do Amazonas (CTB AM); a União Geral dos Trabalhadores no Estado do Amazonas (UGT AM); a Força Sindical no Estado do Amazonas; as Secretarias de Planejamento dos Estados do Amazonas, Roraima, Rondônia, Acre e Amapá; o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; o Ministério da Fazenda; os Governadores dos Estados do Amazonas, Roraima, Rondônia, Acre e Amapá, bem como os Prefeitos das capitais dos referidos Estados.

Em 6 de abril de 2017, esta Comissão Mista, conjuntamente com as Comissões de Serviços de Infraestrutura – CI e de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR, ambas Comissões Permanentes do Senado Federal, realizaram diligência em Manaus a fim de promover audiência pública para debater a “*Suframa como fator de desenvolvimento regional*” e discutir a medida provisória ora em análise. O debate, realizado na Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, contou ainda com a presença de Deputados Estaduais, além de diversos representantes da indústria, do comércio e dos trabalhadores. Posteriormente, aproveitou-se a oportunidade para verificar *in loco* as condições do Polo Industrial de Manaus e da Suframa.





SF/17083.11502-03

Dada a importância da matéria versada na medida provisória sob análise, tivemos o compromisso permanente de promover o mais amplo debate, e assim o fizemos. Após horas de discussões, o que fica mais uma vez evidente é a relevância da Zona Franca de Manaus e das demais áreas incentivadas não apenas para a Região Norte, mas para todo o Brasil.

II – ANÁLISE

Consoante dispõe o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, preliminarmente ao mérito da medida provisória, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e sua adequação financeira e orçamentária.

II.1 – Constitucionalidade, Adequação Financeira e Orçamentária, Técnica Legislativa da MPV

Quanto à constitucionalidade da MPV nº 757, de 2016, frisamos que a União é competente para legislar sobre a matéria, a teor dos arts. 24, I; 48, I; 145, II e § 2º, da Constituição Federal (CF). A matéria não consta do rol de vedações de edição de medida de provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

A justificação da MPV nº 757, de 2016, contida na Exposição de Motivos (EM) nº 35/2016 MDIC, informa que a Suframa conta com a competência legal de regulamentar e administrar a concessão de incentivos fiscais afetos à ZFM e demais áreas incentivadas a ela vinculadas (Amazônia Legal e ALCs), compreendendo o controle de ingresso de mercadorias, dentre outras atribuições. As atividades desenvolvidas possuem finalidade específica e características diferenciadas das atribuídas aos órgãos tributários e aduaneiros, cuja atuação depende, em certa medida, dos controles realizados pela Suframa. A contraprestação financeira pelo exercício do poder de polícia exercido pela Superintendência consistia na Taxa de Serviços Administrativos (TSA), prevista na Lei nº 9.960, de 2000 (arts. 1º

ao 7º), cuja inconstitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 957.650/AM, com repercussão geral reconhecida.

Segundo a EM, as ações judiciais objetivando a suspensão do recolhimento da TSA se multiplicaram, totalizando 989 ao final de 2015 as que possuíam decisões suspensivas da cobrança, que foram suficientes para provocar uma significativa redução da arrecadação da Suframa. Comparando-se os valores de 2015 aos de 2013, ano de maior arrecadação registrada, a redução corresponde a 40,28%. No ano de 2015 estava estimada uma receita de R\$ 534 milhões, sendo efetivados apenas R\$ 289 milhões, um impacto negativo de R\$ 245 milhões. Ademais, os valores devidos e suspensos por força de decisão judicial e acumulados de 2013 a 2015 somam R\$ 423 milhões. Além da arrecadação não realizada, ainda deve ser considerado o latente prejuízo de devolução dos valores que ainda vêm sendo recolhidos: a repetição de indébito pode, potencialmente, afetar parte dos R\$ 3,07 bilhões arrecadados com a TSA de 2008 a 2015, com acréscimos de juros, correção monetária e honorários advocatícios.

Assim, prossegue a EM, a extinção da TSA e sua substituição por outras exações mediante edição de medida provisória poderia superar os riscos existentes e deter a evolução dos prejuízos. Nesse sentido, a proposta é de instituir a TCIF em substituição à TSA, sanando-se os vícios que levaram à declaração de inconstitucionalidade dessa, e criar outra taxa voltada para a remuneração dos serviços específicos e divisíveis prestados pela Suframa, discriminados no Anexo II.

A EM pretende justificar a urgência e a relevância da MPV nº 757, de 2016, sobretudo em função da decisão do STF no âmbito do mencionado ARE nº 957.650/AM, cuja ementa transcrevemos abaixo:

TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). COBRANÇA DA TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS, INSTITUÍDA PELO ART. 1º DA LEI 9.960/00. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. É inconstitucional o art. 1º da Lei 9.960/00, que instituiu a Taxa de Serviços Administrativos (TSA), por não definir de forma específica o fato gerador da exação.



SF/17083.11502-03



SF/17083.11502-03

2. Agravo conhecido para negar provimento ao recurso extraordinário, com o reconhecimento da repercussão geral do tema e a reafirmação da jurisprudência sobre a matéria.

(ARE 957650 RG, Relator Ministro Teori Zavascki, julgado em 05/05/2016, processo eletrônico Repercussão Geral – mérito, DJe-098, divulgado em 13/05/2016, publicado em 16/05/2016)

Acreditamos que a Exposição de Motivos conseguiu demonstrar cabalmente tanto a relevância quanto a urgência da MPV.

A adequação orçamentária e financeira da MPV nº 757, de 2016, foi examinada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), consoante Nota Técnica (NT) nº 56, de 2016, elaborada por força do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN. Segundo o § 1º do art. 5º dessa norma, esse exame abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000¹, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

Segundo a NT nº 56, de 2016, por proporcionar expectativa de aumento de receita e não de redução da arrecadação, o impacto orçamentário e financeiro da MPV não afetará negativamente a execução orçamentária do exercício de 2016 e dos seguintes, nem a meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2017), aprovada pelo Congresso Nacional. Espera-se uma repercussão positiva na arrecadação das receitas correntes.

A estimativa de arrecadação, segundo a Exposição de Motivos, é de R\$ 475 milhões, já compreendidas as hipóteses de isenções e reduções.

Quanto à técnica legislativa, foram observadas as regras dispostas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

¹ Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).



SF/17083.11502-03

II.2 – Mérito

A taxa é um tributo contraprestacional, de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, instituída e cobrada em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (art. 145, II, da CF; arts. 77 a 80 do Código Tributário Nacional – CTN²). Como tal, sua instituição deve respeitar, entre outros princípios, o da legalidade estrita, conforme art. 150, inciso I, da CF, dispondo a lei de referência sobre todos os elementos essenciais do tributo (fato gerador, sujeito passivo, base de cálculo, alíquota).

O art. 1º da Lei nº 9.960, de 2000, que instituiu a TSA a favor da Suframa, limitou-se a repetir, como fato gerador da aludida taxa, a definição abstrata do seu objeto conforme descrito no mencionado art. 145, II, da CF, deixando de definir, concretamente, qual atuação estatal própria do exercício do poder de polícia ou qual serviço público, específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, seria passível de taxação. Diante disso, por não conter o fato gerador do tributo, foi declarado inconstitucional pelo STF, como visto acima.

O Poder Executivo Federal, ao editar a MPV nº 757, de 2016, adotou as cautelas necessárias, observando os ditames constitucionais e legais, e instituiu a TCIF e a TS com a definição dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo, sujeitos passivos, prazos para pagamento, etc.

Questão de extrema importância, que foi amplamente discutida nas audiências públicas e na diligência realizada em Manaus, refere-se ao destino dos recursos arrecadados com as novas taxas. O art. 15 da MPV os destina exclusivamente ao custeio e às atividades fins da Suframa, como não poderia deixar de ser. E os arts. 5º e 6º da Lei nº 9.960, de 2000, também continham regra semelhante à contida na MPV, *verbis*:

Art. 5º Os recursos provenientes da arrecadação da TSA serão creditados diretamente à Suframa, na forma definida pelo Poder Executivo.

² Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.



SF/17083.11502-03

Art. 6º Os recursos provenientes da TSA serão destinados exclusivamente ao custeio e às atividades fins da Suframa, obedecidas as prioridades por ela estabelecidas.

Todavia, importante trazer à colação informações constantes do Acórdão nº 608/2016 – Plenário³, do Tribunal de Contas da União (TCU), oriundo de auditoria realizada no âmbito do tema “Desenvolvimento” com recorte da Região Norte, com o objetivo de obter uma visão ampla e abrangente da situação geográfica e econômico-social do Estado do Amazonas:

A Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) foi criada pelo Decreto-Lei 288/67 com a missão de se tornar a autarquia responsável pela gestão dos projetos incentivados e desenvolvimento das ferramentas de indução pertinentes a uma agência oficial de desenvolvimento.

Os recursos para financiar as atividades da Suframa, desde a sua criação, são provenientes do pagamento pelas empresas do PIM da Taxa de Serviços Administrativos (TSA). No entanto, a Suframa perdeu a gerência de tais recursos com a entrada em vigor do Decreto 4.950/2004, haja vista que passaram a ser recolhidos diretamente aos cofres do Tesouro Nacional.

Dessa forma, os recursos que deveriam ser aplicados pela Suframa ficam retidos no Tesouro Nacional, a fim de compor os superávits primários, que serão direcionados ao serviço da dívida pública federal. Assim, do total de aproximadamente R\$ 517 milhões arrecadados pela Suframa em 2013, **foram contingenciados pelo governo federal aproximadamente 69% desse montante**, o equivalente a R\$ 354 milhões, conforme pode ser observado no quadro a seguir.

.....

Consoante Nota Técnica 35/2014-COGEC, entre os anos de 2008 e 2013, houve uma arrecadação acumulada pela Suframa de R\$ 2,5 bilhões de reais, sendo 96% (cerca de R\$ 2,4 bilhões) relativos à arrecadação da TSA, o que demonstra a forte influência dessa taxa nas receitas da autarquia.

A área de atuação da Suframa inclui 153 municípios (dos estados do Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia e Roraima) e para

³ Processo 013.329/2015-4. Relatório de Levantamento. Relator Ministro Marcos Bemquerer. Data da Sessão: 16/03/2016.



SF/17083.11502-03

irradiar o desenvolvimento nessa região, a Suframa faz parcerias na forma de convênios, para transferência voluntária de recursos, com governos estaduais e municipais, instituições de ensino e pesquisa, entidades de classe e cooperativas, de modo a viabilizar projetos de apoio à infraestrutura econômica, à produção, ao turismo, à pesquisa e desenvolvimento (P&D), à formação de capital intelectual e ainda à capacitação, ao treinamento e à qualificação profissional. A partir desses contingenciamentos, ficou difícil de a autarquia manter seus custos da área meio e muito mais de cumprir sua missão de fomentar o desenvolvimento para toda a Amazônia Ocidental, bem como de reduzir a dependência da produção industrial de fatores exógenos, tais como: capital, insumos, tecnologia e mão de obra especializada.

Com base nos dados do quadro 7, pode-se concluir que não há uma estratégia do Estado brasileiro que possa reverter o grau de desigualdade hoje existente entre o estado do Amazonas e as outras regiões do país. Dessa forma, as ações do governo federal não conseguirão reduzir a desigualdade regional, uma vez que mais se retira do que se oferece à região.

Ademais, a Lei 9.960, de 28 de janeiro de 2000, que regulamentou a TSA, foi contestada na Justiça por uma das empresas que fez parte do Polo Industrial de Manaus (PIM). A empresa ganhou as causas em 1º e 2º instâncias, até que o processo chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) que julgou inconstitucional, em 9/11/2015, o art. 1º da citada lei, que instituíra a TSA.

Fator preocupante, pois se antes o governo federal mantinha os recursos da TSA, que deveriam ser investidas na Amazônia Ocidental, retidos no Tesouro Nacional, a fim de compor os superávits primários, agora não se sabem quais providências irá tomar em relação à nova fonte de recursos em substituição à TSA para financiar as atividades da Suframa (áreas meio e fim).

Graças ao modelo ZFM, o Amazonas passou a arrecadar um grande volume de impostos. Ora, se o modelo tem por objetivo desenvolver a Amazônia, é indispensável que o governo federal reinvesta na Amazônia tudo o que arrecada na região.

Nesse contexto, a consolidação do PIM, bem como o fomento ao desenvolvimento dos 153 municípios que compõem a Amazônia Ocidental, **passa, necessariamente, pelo resgate da autonomia administrativa e financeira da Suframa**, a fim de que ela possa cumprir sua missão de fomentar o desenvolvimento dessa região.

A Constituição Federal preservou a ZFM como instrumento de fomento econômico direto do estado do Amazonas e indireto dos



SF/17083.11502-03

demais estados que integram a Amazônia Ocidental. É fundamental pensar na manutenção, aperfeiçoamento e promoção do modelo de desenvolvimento já implantado baseado no caráter da extrafiscalidade da ZFM.

..... (Grifamos)

Ou seja, a maior parte dos recursos arrecadados com a antiga TSA vinham sendo contingenciados, havendo risco concreto de os recursos das novas TCIF e TS seguirem o mesmo caminho, o que não pode ser aceito.

Nesse sentido, após discussões e análises realizadas no âmbito desta Comissão, acreditamos ser necessário estabelecer, de forma expressa no texto da norma, a vedação do contingenciamento do valor da arrecadação da TCIF e da TS. Essa medida é realmente essencial, principalmente considerando o fato de que a Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016, ao prorrogar a Desvinculação das Receitas da União até 31 de dezembro de 2023, incluiu na regra a arrecadação das taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas. Ou seja, trinta por cento da arrecadação da TCIF ou da TS já é desvinculada. Devemos garantir que os setenta por cento restantes sejam efetivamente utilizados para os fins previstos na lei.

Para tanto, acatamos, no mérito, ainda que parcialmente, as Emendas nºs 3, do Deputado Weverton Rocha, 5, da Deputada Conceição Sampaio, 7 e 8, de minha autoria. A redação adotada para vedar o contingenciamento tem como referência a atualmente constante do art. 9º, § 2º, da LRF e do Anexo III da LDO. Desse modo, haverá padronização nos textos normativos. Assim, incluímos o seguinte § 1º ao art. 15 do projeto de lei de conversão: “*É vedada qualquer limitação de empenho e movimentação financeira aos recursos de que trata o caput deste artigo*”.

De qualquer sorte, mais do que inserir dispositivo expresso no projeto de lei de conversão proposto adiante, é essencial que os parlamentares representantes da Região Norte, bem como os trabalhadores, comerciantes e industriais se mobilizem no sentido de reivindicar a correta utilização das novas taxas criadas e a tão necessária vedação ao contingenciamento dos recursos arrecadados.


SF/17083.11502-03

Chamou a atenção, durante as diversas e frutíferas discussões ocorridas na Comissão Mista, que os contribuintes, em nenhum momento, atacaram as taxas ou se mostraram contrários a sua instituição. Mas fizeram questão de expor seu desejo de que os recursos arrecadados fossem utilizados na Região, de maneira a aprimorar os serviços prestados pela Suframa.

Outra questão que merece ajuste no texto da medida provisória refere-se ao momento de pagamento da TCIF. De fato, conforme art. 8º, ocorre o fato gerador da TCIF no momento do registro de pedido de licenciamento de importação ou do registro de protocolo de ingresso de mercadorias. Em seguida, até o quinto dia útil seguinte, devem ser recolhidos os valores devidos, sob pena de não processamento e cancelamento dos pedidos. Essa sistemática, principalmente em relação às mercadorias nacionais, está causando dificuldades práticas tanto para os contribuintes como para a Suframa. Propomos, então, com base em sugestões apresentadas durante as audiências públicas, a alteração do momento de pagamento da TCIF, postergando o prazo de pagamento para o último dia útil do mês seguinte ao da ocorrência do fato gerador.

Vale frisar que as sugestões de alteração do momento de ocorrência do fato gerador para aquele de ingresso das mercadorias foram consideradas e avaliadas por esta Relatoria, mas optamos por não as acatar, tendo em vista o risco de o dispositivo ser questionado. De fato, os fatos geradores das taxas estão definidos categoricamente no art. 145, inciso II, da Constituição Federal, como o exercício do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. Por sua vez, o Código Tributário Nacional, no parágrafo único do art. 77 enuncia que a taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. Ora, apenas para exemplificar, o fato gerador do Imposto de Importação, conforme art. 1º do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, tem como fato gerador a entrada da mercadoria estrangeira no território nacional.

De todo modo, acreditamos que a mudança do momento do pagamento da TCIF, conforme disposto acima, soluciona o problema de forma adequada e razoável.



SF/17083.11502-03

No que toca aos valores das taxas, há justo pleito de sua redução por parte do setor do comércio, sob alegação de que estão sendo desproporcionalmente onerados, tomando-se como base a indústria. É realmente um ponto sensível, que mereceu bastante reflexão desta Relatora. A natureza jurídica das taxas, explicitada acima, veda a discriminação do seu valor em relação ao mesmo fato gerador. Isto é, não é autorizado pela Constituição que a Suframa, ao exercer seu poder de fiscalização, cobre valores diversos de diferentes contribuintes com base exclusivamente no setor do qual fazem parte. Assim, seria constitucional reduzirmos o valor da taxa para determinados contribuintes e não para outros.

Caminho mais adequado seria o de diminuir, de forma geral, o valor da TCIF. Observamos que a Exposição de Motivos da MPV, ao mencionar os valores a serem cobrados, o faz em moldes diversos daqueles contidos no texto da MPV. Efetivamente, no item 16 da EM está relatado que os fatos geradores da nova taxa são o protocolo de ingresso de mercadorias e o pedido de licenciamento de importação, com previsão de valor fixo de R\$65,00 (sessenta e cinco reais) por cada qual, acrescidos de R\$8,50 (oito reais e cinquenta centavos). Essa divergência não foi explicada, mas nos faz crer que há margem para redução da TCIF sem prejudicar demasiadamente a arrecadação.

Com esse objetivo, embora tenhamos mantido o valor nominal da TCIF, reduzimos o limitador para 0,5%, o que aperfeiçoa a norma e corrige as distorções que hoje pesam sobre o setor do comércio, que é o grande onerado quando da realização das operações comerciais de pequeno valor.

Avançando na análise do mérito, o art. 14 da MPV possibilita ao Poder Executivo atualizar monetariamente os valores da TCIF e da TS. Como tributos, as taxas devem observar o regime jurídico-tributário.

Constitui regra desse regime que a atualização monetária da base de cálculo dos tributos não é matéria de lei. Em outras palavras, o Poder Executivo pode corrigir monetariamente a base de cálculo das taxas. Essa compreensão advém da interpretação do art. 97 do CTN, que estabelece os casos em que apenas a lei pode dispor sobre matéria tributária. Nesse

dispositivo, não está inserida a atualização monetária da base de cálculo dos tributos.

O § 2º do art. 97 do CTN esclarece, ainda, que a atualização monetária da base de cálculo não constitui majoração de tributo. Como majoração de tributos é matéria de lei, a atualização monetária prevista em regulamento não pode ser superior aos índices oficiais de correção monetária, sob pena de ser ilegal. Esse é o parâmetro que o Poder Executivo deve observar para editar norma que atualize os valores das taxas federais.

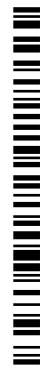
Como informado acima, a MPV tem vigência imediata, devendo observar o disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso III do art. 150 da Constituição Federal, ou seja, os princípios da anterioridade plena e nonagesimal. Por conta disso, seus efeitos ocorrerão após o prazo de noventa dias da publicação, quando também ficarão revogados os arts. 1º ao 7º da Lei nº 9.960, de 2000, que versam sobre a TSA. Desse modo, os efeitos começaram a ser produzidos em 20 de março passado. Para deixar claro que os recolhimentos efetuados com base no texto da medida provisória original são definitivos, acrescemos art. 16 ao projeto de lei de conversão.

II.3 – Emendas Acolhidas e Rejeitadas

Como mencionado no relatório, foram apresentadas onze emendas à medida provisória na Comissão Mista.

Além das emendas já indicadas acima (nº 3, do Deputado Weverton Rocha, nº 5, da Deputada Conceição Sampaio, nº 7 e nº 8, de minha autoria), acatamos as de nºs 2 e 6.

A Emenda nº 2, do Deputado Weverton Rocha, inclui parágrafo ao art. 15 da MPV para dispor que as receitas e as despesas relacionadas às taxas deverão ser tornadas públicas. A medida tem o mérito de conferir mais transparência aos recursos arrecadados com a TCIF e a TS, e, portanto, facilitar o controle social da exação e de sua destinação. Vai, ainda, ao encontro do princípio da publicidade aplicável à administração pública (art. 37, *caput*, da CF) e, de certa forma, da transparência tributária (art. 150, § 5º, da CF).



SF/17083.11502-03

A Emenda nº 6, do Senador Romário, insere entre as operações isentas da TCIF aquelas que envolvam dispositivos de tecnologia assistiva. A medida é meritória, pois reduz a carga tributária incidente sobre produtos que facilitam a vida de pessoas com deficiência, proporcionando-lhes maior qualidade de vida e facilitando sua inserção social.

Acolhemos, também, parcialmente, a Emenda nº 1, do Senador Eduardo Braga, na parte em que altera o art. 9º (inciso VI e § 2º) da MPV, tendo em vista tratarem de aperfeiçoamentos necessários e que aumentam a eficácia e coerência da norma. Relativamente ao artigo que propõe o parcelamento dos débitos decorrentes de penalidades pela não realização de aplicações relativas ao investimento compulsório anual em pesquisa e desenvolvimento por parte das empresas que gozam dos incentivos fiscais na ZFM, entendemos que é matéria estranha à MPV, além de demandar discussão específica, a ser iniciada no âmbito do Poder Executivo.

A Emenda nº 4 pretende adotar apenas uma alíquota *ad valorem* (percentual), incidente sobre o valor total das mercadorias constantes de nota fiscal ou de pedido de licenciamento de importação, aduzindo que tal medida diminuirá o custo tributário das empresas menores. Na realidade, a MPV já prevê que o percentual de 1,5% é um limite. Ademais, da forma como redigida a emenda, há aparente incompatibilidade com o sistema tributário, pois a TCIF passará a ter base de cálculo própria de imposto, o que é vedado pelo art. 145, § 2º, da CF.

As Emendas nºs 9 a 11 versam sobre a redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre preparações do tipo utilizado para elaboração de bebidas (extratos ou sabores concentrados - posição 2106.90.10 Ex 01 e Ex 02 da Tabela de Incidência do IPI) e dispõe sobre a compensação de créditos decorrentes de operações com esses produtos. A proposta, além de não ter pertinência com o objeto da MPV, prejudica as empresas industriais localizadas na ZFM, razões pelas quais são rejeitadas.

Nos mais, foram realizados apenas ajustes na redação da MPV, visando maior clareza e coerência ao texto.



SF/17083.11502-03

III – VOTO

Pelo que foi exposto acima, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 757, de 2016, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela adequação financeira e orçamentária. No mérito, votamos pela **aprovação** da Medida Provisória nº 757, de 2016, e pelo **acolhimento integral** das Emendas nºs 2, 3, 5, 6 e 8, pelo **acatamento parcial** das Emendas nºs 1 e 7, na forma do Projeto de Lei de Conversão anexo e pela **rejeição** das Emendas nºs 4, 9, 10 e 11.



SF/17083.11502-03

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO N° , DE 2017

Institui a Taxa de Controle de Incentivos Fiscais e a Taxa de Serviços em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa e dá outras providências.

SF/17083.11502-03

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a competência da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA para regular e controlar a importação e o ingresso de mercadorias, com incentivos fiscais, na Zona Franca de Manaus, nas Áreas de Livre Comércio ou na Amazônia Ocidental e institui a Taxa de Controle de Incentivos Fiscais - TCIF e a Taxa de Serviços - TS.

Art. 2º A importação de mercadorias estrangeiras no âmbito da Zona Franca de Manaus, das Áreas de Livre Comércio ou da Amazônia Ocidental deverá ser previamente licenciada pela Suframa para efeito de fruição dos incentivos fiscais por ela administrados.

§ 1º O licenciamento dependerá da regularidade cadastral da pessoa jurídica junto à Suframa, da compatibilidade com ato aprobatório de projeto de que dependa a fruição dos incentivos fiscais e da inexistência de motivo determinante de sua suspensão ou sua exclusão.

§ 2º A Suframa controlará o cumprimento da licença de importação por ocasião da entrada das mercadorias referidas no *caput*.

Art. 3º O ingresso de mercadorias procedentes do território nacional no âmbito da Zona Franca de Manaus, das Áreas de Livre Comércio ou da Amazônia Ocidental deverá ser previamente registrado junto à Suframa para efeito de fruição dos incentivos fiscais por ela administrados.

§ 1º O registro dependerá da regularidade cadastral da pessoa jurídica junto à Suframa e da inexistência de motivo determinante de suspensão ou exclusão dos incentivos fiscais.

§ 2º A Suframa controlará o cumprimento das condições especificadas no registro por ocasião da entrada das mercadorias referidas no *caput*.

Art. 4º O controle a ser exercido pela Suframa, em conformidade com os § 2º do art. 2º e § 2º do art. 3º, compreenderá, entre outras providências, a conferência da situação cadastral e fiscal da pessoa jurídica ou da entidade equiparada e da documentação fiscal e de transporte das mercadorias, a sua vistoria física, conforme a necessidade, e a averiguação de situações que possam ensejar a suspensão ou a exclusão dos incentivos fiscais.

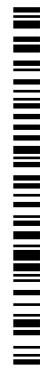
Parágrafo único. No caso de importação de mercadorias estrangeiras destinadas a integrar processo fabril nas áreas incentivadas como insumos, partes e peças, o controle envolverá ainda o exame de compatibilidade com o projeto econômico de que dependa a fruição dos incentivos fiscais.

Art. 5º Compete à Suframa prestar os serviços previstos no Anexo II, sem prejuízo de outros disciplinados em legislação específica.

Art. 6º Ficam instituídas a TCIF, pelo exercício do poder de polícia de que tratam o art. 2º ao art. 4º, e a TS, pela prestação dos serviços referidos no Anexo II.

Art. 7º São sujeitos passivos da TCIF a pessoa jurídica e a entidade equiparada que solicitarem o licenciamento de importação ou o registro de ingresso de mercadorias procedentes do território nacional, nos termos dos art. 2º e art. 3º.

Art. 8º Ocorre o fato gerador da TCIF no momento do registro de pedido de licenciamento de importação a que se refere o art. 2º ou do registro de protocolo de ingresso de mercadorias a que se refere o art. 3º, sendo devida em conformidade com a soma dos seguintes valores:



SF/17083.11502-03



SF/17083.11502-03

I - por cada pedido de licenciamento de importação ou por cada nota fiscal incluída em registro de protocolo de ingresso de mercadorias, o valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), limitando-se a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor total das mercadorias constantes do respectivo documento; e

II - para cada mercadoria constante do pedido de licenciamento de importação ou de cada nota fiscal incluída em registro de protocolo de ingresso de mercadorias, o valor de R\$ 30,00 (trinta reais), limitando-se cada parcela a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor individual da correspondente mercadoria.

Parágrafo único. Considera-se mercadoria cada bem especificado como item em pedido de licenciamento de importação ou em nota fiscal vinculada a protocolo de ingresso de mercadoria, para fins do inciso II do *caput*.

Art. 9º São isentos do pagamento da TCIF:

I - a União, os Estados da Amazônia Ocidental, o Estado do Amapá, e os respectivos Municípios, autarquias e fundações públicas;

II - o microempreendedor individual, as microempresas e as empresas de pequeno porte optantes pelo regime especial simplificado de arrecadação de tributos e contribuições, em conformidade com a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e a Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008;

III - as operações comerciais relativas a livros, jornais e periódicos e o papel destinado a sua impressão, os equipamentos médico-hospitalares e as mercadorias integrantes da cesta básica constantes no Anexo I, destinados à venda na Zona Franca de Manaus e nas Áreas de Livre Comércio;

IV - as operações comerciais relativas a matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, bens finais, componentes e outros insumos de origem nacional, destinadas às Áreas de Livre Comércio para a produção de bens com predominância ou preponderância de matéria-prima regional, conforme definido pelo Decreto

nº 8.597, de 18 de dezembro de 2015, e pelo Decreto nº 6.614, de 23 de outubro de 2008, e pelos demais critérios estabelecidos pelo Conselho de Administração da Suframa;

V - as operações comerciais internas de compra e venda entre as áreas incentivadas sujeitas ao controle da Suframa;

VI - as importações de produtos destinados à venda na Zona Franca de Manaus e nas Áreas de Livre Comércio; e

VII - as operações comerciais relativas a dispositivos de tecnologia assistiva definidos em regulamento destinados à venda na Zona Franca de Manaus e nas Áreas de Livre Comércio.

§ 1º As mercadorias que ingressarem na Zona Franca de Manaus para industrialização e posterior exportação contarão com a suspensão da TCIF, que se converterá em isenção, em razão da efetiva saída dos produtos do território nacional, conforme critérios a serem estabelecidos pelo Conselho de Administração da Suframa.

§ 2º O não cumprimento do compromisso de exportação mencionado no § 1º deste artigo e na forma do projeto econômico aprovado pela Suframa importará na cobrança da TCIF devida com acréscimo de:

I - multa de mora, calculada à taxa de 0,33% (trinta e três centésimos por cento), por dia de atraso, até o limite de 20% (vinte por cento); e

II - juros de mora equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, acumulada mensalmente, do primeiro dia do mês posterior ao vencimento até o mês anterior ao efetivo pagamento, acrescida de 1% (um por cento) relativo ao mês do pagamento.

Art. 10. Os valores da TCIF estipulados no art. 8º serão reduzidos em 20% (vinte por cento) para os bens de informática, seus insumos e componentes, definidos em conformidade com legislação específica.



SF/17083.11502-03



SF/17083.11502-03

Art. 11. A TCIF será recolhida por meio de Guia de Recolhimento da União até o último dia útil do mês seguinte ao da ocorrência do fato gerador enunciado no art. 8º desta Lei.

§ 1º É vedado o recolhimento de valores inferiores a R\$50,00 (cinquenta reais), que deverão ser adicionados aos valores de operações subsequentes para recolhimento a ocorrer no prazo estabelecido para a primeira operação que determinar a superação deste limite.

§ 2º Os valores não recolhidos no prazo previsto no *caput* deste artigo serão acrescidos de multa de mora e juros de mora calculados nos termos dos incisos I e II do § 2º do art. 9º desta Lei.

§ 3º O pedido de licenciamento de importação ou o registro de ingresso de mercadorias será cancelado pela Suframa na hipótese de as mercadorias neles referidas não ingressarem nas áreas incentivadas enunciadas nos arts. 2º e 3º desta Lei até o último dia de validade da licença de importação ou do prazo para confirmação do recebimento da mercadoria pelo destinatário.

§ 4º O cancelamento de que trata o § 3º deste artigo não inibe a ocorrência do fato gerador da TCIF enunciado no art. 8º desta Lei.

§ 5º A existência de dívidas líquidas e exigíveis decorrentes do não recolhimento da TCIF importará em bloqueio automático do cadastro do sujeito passivo junto à Suframa.

Art. 12. São sujeitos passivos da TS a pessoa jurídica, a entidade equiparada e a pessoa física que solicitarem os serviços previstos no Anexo II.

Art. 13. Ocorre o fato gerador da TS no momento da solicitação dos serviços do Anexo II, de acordo com as especificações e os valores previstos.

Parágrafo único. Os valores da TS deverão ser recolhidos por meio de Guia de Recolhimento da União até o quinto dia útil seguinte ao do registro dos pedidos, sob pena de não processamento e cancelamento.



SF/17083.11502-03

Art. 14. Os valores previstos no art. 8º e no Anexo II poderão ser atualizados anualmente em ato do Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços por aplicação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que venha substituí-lo.

Art. 15. Os recursos provenientes da arrecadação da TCIF e da TS serão destinados exclusivamente ao custeio e às atividades fins da Suframa.

§ 1º É vedada qualquer limitação de empenho e movimentação financeira aos recursos de que trata o *caput* deste artigo.

§ 2º A arrecadação oriunda das taxas referidas no *caput*, bem como a sua destinação, deverão ser tornadas públicas, em sítio da rede mundial de computadores, até o último dia do mês subsequente àquele em que foram realizadas.

Art. 16. Ficam convalidados os atos praticados na vigência da Medida Provisória nº 757, de 19 de dezembro de 2016.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 18. Após o prazo de noventa dias, contado da data da publicação da Medida Provisória nº 757, de 2016, ficam revogados os arts. 1º a 7º da Lei nº 9.960, de 28 de janeiro de 2000.

 SF/17083.11502-03

ANEXO I

CÓDIGO	PRODUTO
1701.14.00; 1701.99.00	AÇÚCAR
1108.1200	AMIDO DE MILHO
1006	ARROZ
0803	BANANAS
1501	BANHA
0901	CAFÉ
0207	CARNE DE AVES
0201; 0202	CARNE DE BOVINO
0210.20.00	CHARQUE
1602	CONSERVA DE CARNES
1106.20.00	FARINHA DE MANDIOCA
1101.00.10	FARINHA DE TRIGO
0713	FEIJÃO
0805	FRUTAS CÍTRICAS
0708	LEGUMES DE VAGENS
0704	COUVES E PRODUTOS SEMELHANTES
0701	BATATAS
0402.99.00	LEITE CONDENSADO
0402	LEITE EM PÓ
0401	LEITE FRESCO
0405.10.00	MANTEIGA
1517.10.00	MARGARINA
1902	MASSAS ALIMENTÍCIAS
1507	ÓLEOS VEGETAIS
0305	PEIXE SALGADO
2501.00.20	SAL
1604.13.10	SARDINHA EM CONSERVA
1001.19.00	TRIGO EM GRÃO
0504	VÍSCERAS

SF/17083.11502-03



ANEXO II

SERVIÇOS	UNIDADE	VALOR (R\$)
CADASTRAMENTO	UNIDADE	140,37
ATUALIZAÇÃO CADASTRAL E RECADASTRAMENTO	UNIDADE	42,11
REATIVAÇÃO CADASTRAL	UNIDADE	173,16
FORNECIMENTO DE LISTAGENS E INFORMAÇÕES	FOLHA	2,81
ARMAZENAGEM E MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS (MERCADORIAS DIVERSAS)	M ³ /15 DIAS	9,83
ARMAZENAGEM E MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS (VEÍCULOS)	UNIDADE/15 DIAS	421,11
ARMAZENAGEM E MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS (UTILIZAÇÃO DE EMPILHADEIRA - POR CONTÊINER OU CAMINHÃO)	POR CONTÊINER OU CAMINHÃO	126,33
MOVIMENTAÇÃO INTERNA DE MERCADORIAS NOS ENTREPOSTOS (UTILIZAÇÃO DE EMPILHADEIRA POR HORA)	POR HORA	98,26
MOVIMENTAÇÃO INTERNA DE MERCADORIAS NOS ENTREPOSTOS (SEPARADOR DE CARGA POR HORA)	POR HORA	16,84
UNITIZAÇÃO E DESUNITIZAÇÃO DE CONTÊINERES	POR CONTÊINER DE 20 PÉS	533,40
UNITIZAÇÃO E DESUNITIZAÇÃO DE CONTÊINERES	POR CONTÊINER DE 40 PÉS	617,62

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora