

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2013, que acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para vincular a duração dos benefícios fiscais concedidos às Áreas de Livre Comércio (ALC) e à Amazônia Ocidental ao prazo de vigência da Zona Franca de Manaus

RELATOR: Senador VALDIR RAUPP

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 7, de 2013, cujo primeiro signatário é o ilustre Senador José Sarney, insere novo artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para vincular a duração dos benefícios concedidos às Áreas de Livre Comércio (ALC) e à Amazônia Legal à vigência da Zona Franca de Manaus (ZFM).

A Justificação ao pedido pauta-se pela lógica de que, se os benefícios fiscais em questão têm todos o mesmo propósito de desenvolver a Região Norte e incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos segundo a política constitucionalmente prevista de integração latino-americana, todos devem ter a mesma duração.

II – ANÁLISE

A competência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para a análise da matéria advém do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Assinada por vinte e nove senadores, a PEC nº 7, de 2013, tem a sua iniciativa amparada pelo art. 60, I, da Constituição Federal (CF). O seu conteúdo não atenta contra as cláusulas pétreas expressas no § 4º do mesmo art. 60 da CF.

A Proposição em análise atende a todos os requisitos de juridicidade e de boa técnica legislativa.

No mérito, a existência das ALCs e dos benefícios fiscais relacionados à Amazônia Ocidental expressos nos Decretos-Lei nºs 356, de 1968, e 1.435, de 1975, tem como suporte constitucional o art. 3º, III, da CF, que adota a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

A melhor forma de entender a PEC nº 7, de 2013, é mediante uma breve retrospectiva histórica sobre a vigência, ao longo dos anos, dos benefícios fiscais de que trata.

Por meio da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, foi criada, nos Municípios de Macapá e Santana, no Estado do Amapá, área de livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial. Essa área foi estabelecida com a finalidade de promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo norte daquele Estado e de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana.

Apesar de não haver previsão expressa na Lei nº 8.387, de 1991, da vigência dos benefícios fiscais criados, havia remissão para que se aplicasse à Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), no que coubesse, o disposto na Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991 (§ 2º do art. 11 da Lei nº 8.387, de 1991). Conforme previsto na redação original do art. 14 da Lei nº 8.256, de 1991, as isenções e benefícios das Áreas de Livre Comércio de Pacaraima (ALCP) e Bonfim (ALCB) seriam mantidos durante 25 anos. Esse artigo teve redação alterada pela Lei nº 11.732, de 30 de junho de 2008, de forma que passou a constar a referência à Área de Livre Comércio de Boa Vista - ALCBV, cujos benefícios seriam mantidos durante 25 anos.

Com isso, interpretou-se que o prazo de vigência da ALCMS também seria de 25 anos. Por esse motivo, o art. 17 do Decreto nº 517, de 8 de maio de 1992, que regulamentou a Área de Livre Comércio, dispunha que as isenções vigorariam por esse prazo.

Como visto, esse dispositivo não regulou de forma autônoma a vigência da isenção fiscal, e nem poderia fazê-lo, uma vez que a regulação de prazo de concessão de isenção por meio de ato infralegal é incompatível

com o art. 176 do Código Tributário Nacional (CTN), que exige lei específica para a concessão de isenção, que especifique as condições e requisitos necessários, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração. E incompatível também é com o § 6º do art. 150 da Constituição Federal, em sua redação atual, na forma da Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, embora não o fosse em relação à versão em vigor em 1992, época da publicação do Decreto.

Assim, o período de vigência dos benefícios fiscais estava fundamentado na Lei nº 8.256, de 1991 (art. 14).

Em 2010, foi publicado o Decreto nº 7.212, que regulamenta de forma específica o Imposto Sobre Produtos Industrializados (RIPI). Conforme previsto no art. 118 desse ato normativo, ficarão extintos, a partir de 1º de janeiro de 2014, os incentivos previstos nos arts. 116 e 117, que tratam dos benefícios fiscais relacionados ao IPI (suspenção e isenção do imposto) na ALCMS.

Destaca-se que essa previsão de término do benefício fiscal em 1º de janeiro de 2014 já constava no art. 95 do Decreto nº 2.637, de 25 de junho de 1998, que regulamentava a arrecadação, a cobrança e a fiscalização do IPI.

No entanto, os Decretos mencionados (nºs 2.637, de 1998, e 7.212, de 2010) não regularam o prazo de vigência dos incentivos fiscais de forma autônoma. O amparo para publicação desses atos normativos foi o art. 77, § 2º, da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. De acordo com esse dispositivo legal, ficarão extintos, a partir de 1º de janeiro de 2014, os benefícios fiscais a que se referem as leis mencionadas no *caput* do art. 77. Entre essas, há referência expressa à Lei nº 8.387, de 1991.

Portanto, a redução do prazo de vigência da isenção para a ALCMS, que orginalmente era de 25 anos (art. 11, § 2º, da Lei nº 8.387, de 1991, combinado com o art. 14 da Lei nº 8.256, de 1991) e que findaria em 31 de dezembro de 2016, ocorreu por meio da Lei nº 9.532, de 1997.

Poderia justificar-se a redução do prazo previsto na Lei nº 9.532, de 1997, pela relação entre a Lei nº 8.387, de 1991, e a Zona Franca de Manaus, na medida em que esta lei, além de criar a ALCMS (art. 11), previu incentivos para a produção de determinados bens na ZFM (arts. 1º ao 8º). Quando da aprovação da Lei nº 9.532, de 1997, o prazo da ZFM, de

acordo com o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), vigente à época, encerrar-se-ia no final de 2013. Por uma questão de lógica, os benefícios fiscais criados em função da existência da ZFM, bem como os a eles correlacionados, deveriam ser encerrados na mesma época.

Uma vez que o § 2º do art. 77 da Lei nº 9.532, de 1997, prevê, genericamente, a extinção dos “benefícios fiscais a que se referem os dispositivos legais mencionados no *caput* deste artigo”, e, entre eles, está a Lei nº 8.387, de 1991, considerou-se que o prazo de existência da ALCMS também findaria em 1º de janeiro de 2014.

Em sentido diverso, poderia ser interpretado que apenas os benefícios previstos na Lei nº 8.387, de 1991, relacionados à ZFM seriam extintos, não havendo interferência na Área de Livre Comércio. Corrobora esse entendimento o fato de a Lei nº 9.532, de 1997, não ter feito referência às demais áreas de livre comércio.

Além do mais, é questionável a possibilidade de redução do prazo de vigência dos benefícios que se encontrava em curso. De acordo com o art. 178 do CTN, é vedada a supressão de isenções tributárias concedidas por prazo certo e em função de determinadas condições. No mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme o verbete de Súmula nº 544: “Isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas”.

Entretanto, diante da redação dúbia do art. 77, § 2º, da Lei nº 9.532, de 1997, e considerando que a isenção se interpreta literalmente (art. 111 do CTN), tornou-se necessária a aprovação de dispositivo legal que discipline o prazo de duração dos incentivos fiscais relacionados à ALCMS.

É importante destacar que a Lei nº 9.532, de 1997, afeta não somente a ALCMS, mas também os benefícios fiscais relacionados à Amazônia Ocidental previstos nos Decretos-Lei nºs 356, de 1968, e 1.435, de 1975. De acordo com o disposto no art. 98 do RIPI, esses incentivos serão extintos, igualmente, a partir de 1º de janeiro de 2014.

A Amazônia Ocidental, que compreende os Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, está contemplada, desde a década de

sessenta do século passado, com benefícios fiscais que objetivam favorecer o desenvolvimento regional.

Conforme disposto no art. 1º do Decreto-Lei nº 356, de 1968, os benefícios fiscais à Amazônia Ocidental foram concebidos como extensão dos incentivos previstos para a ZFM, e, **como não havia previsão de término, entendia-se que estariam em vigor enquanto vigentes os benefícios destinados à Zona Franca**. Contudo, o art. 77, § 2º, da Lei nº 9.532, de 1997, fixou o prazo de extinção em 1º de janeiro de 2014, porque na época (antes da Emenda à Constituição – EC – nº 42, de 2003) estava vigente o art. 40 do ADCT, que previa esse prazo para encerramento da ZFM.

A EC nº 42, de 2003, entretanto, prorrogou o prazo de vigência para a Zona Franca de Manaus. Assim, se não houvesse sido publicada a Lei nº 9.532, de 1997, não restaria dúvida de que os benefícios fiscais destinados à Amazônia Ocidental vigorariam até 2023, prazo previsto na EC nº 42, de 2003.

Conhecidos esses antecedentes, percebe-se facilmente a importância da PEC nº 7, de 2013. A sua aprovação terá a grande virtude de clarear, de uma vez por todas, a questão da vigência dos benefícios fiscais às ALC e à Amazônia Legal, conferindo mais racionalidade e segurança à sua permanência, por meio da inclusão da matéria no texto constitucional.

III – VOTO

Ante as razões expostas, opinamos pela regimentalidade, juridicidade e constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2013, e, no mérito, votamos pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator