



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

PARECER Nº 1, DE 2017 - CIMMPV 757/2016

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.



SF/17083.11502-03

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,

Página: 1/25 25/04/2017 13:41:06

77dbff363f316fa2966bcb1a8c376276aa6757b80



85 2017



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

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.

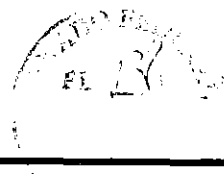
Segundo o art. 7º, são sujeitos passivos da TCIF a pessoa jurídica e a entidade equiparada que solicitarem o licenciamento de importação ou o registro de ingresso de mercadorias procedentes do território nacional. O seu fato gerador ocorre no momento do registro de pedido de licenciamento de importação 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.



SF/17083.11502-03

Página: 2/25 25/04/2017 13:41:06

77dbff363f316fa296bb1a8c376276aa6757b80





SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

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

Página: 3/25 25/04/2017 13:41:06

77dbf363f316fa296bb1a8c376276aa6757b80





SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

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



**SENADO FEDERAL**

Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

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 Comerciantes 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

Página: 5/25 25/04/2017 13:41:06

77dbff363f316fa296bcb1a8c376276aa6757b80





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

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





SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTTIN

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

Página: 7/25 25/04/2017 13:41:06

77dbff363f316fa296bcb1a8c376276aa6757b80



**SENADO FEDERAL**

Gabinete da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

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 2000<sup>1</sup>, 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.

<sup>1</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

