

Brasília, 18 de Novembro de 2016

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submeto à apreciação de Vossa Excelência a anexa minuta de Medida Provisória que visa estabelecer a cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços pela Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, em substituição à Taxa de Serviços Administrativos – TSA criada pela Lei nº 9.960, de 28 de janeiro de 2000, julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no ARE 957650.

2. A Suframa, autarquia federal criada por meio do Decreto nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, conta com a competência de legal e regulamentar de administrar a concessão de incentivos fiscais afetos à Zona Franca de Manaus e demais áreas incentivadas a ela vinculadas (Amazônia Legal e Áreas de Livre Comércio), compreendendo o controle de ingresso de mercadorias, dentre outras atribuições, na forma do artigo 12 do Decreto nº 61.244, de 28 de agosto de 1967, assim redigido:

*Art. 12. Toda entrada de mercadoria nacional ou estrangeira na Zona Franca de Manaus fica sujeita ao controle da SUFRAMA, respeitada a competência legal atribuída à fiscalização aduaneira e de rendas internas do Ministério da Fazenda.*

3. O controle de ingresso em relação às mercadorias nacionais é realizado exclusivamente pela Suframa no âmbito do Poder Executivo Federal, consistente na geração de protocolo (PIM) necessário à identificação das operações comerciais e documentos fiscais correspondentes, dependente da regularidade cadastral das empresas e entidades compradoras junto à autarquia, com posterior conferência da documentação e a inspeção física dessas mercadorias, conforme o caso.

4. Quanto às importações de mercadorias estrangeiras, o controle é realizado no contexto de um processo de Autorização de Licenciamento de Importação (ALI), de responsabilidade de um conjunto de órgãos governamentais que intervêm no comércio exterior, em que a Suframa intervém como anuente, recebendo e processando pedidos de licenciamento de importações (PLI), no bojo dos quais são analisados os requisitos necessários à fruição dos incentivos fiscais por ela administrados, observando-se o disposto no artigo 507 do Decreto nº 6.759/2009, *in verbis*:

*Art. 507. As importações no regime de que trata este Capítulo estão sujeitas a licenciamento não-automático, previamente ao despacho aduaneiro, com a expressa anuência da Superintendência da Zona Franca de Manaus.*

5. As atividades desenvolvidas possuem, pois, finalidade específica e características diferenciadas das atribuídas aos órgãos tributários e aduaneiros, cuja atuação depende em certa medida dos controles realizados pela Suframa.

6. A contraprestação financeira atual pelo exercício desse poder de polícia consiste na Taxa de Serviços Administrativos – TSA, prevista na Lei nº 9.960, de 28 de janeiro de 2000 (artigos 1º ao 7º), cuja inconstitucionalidade fora reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no processo de número ARE 957650, com repercussão geral reconhecida, assim ementada:

**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. 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(a): Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 05/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-098 DIVULG 13-05-2016 PUBLIC 16-05-2016)

7. Essa decisão representa deliberação final da controvérsia, confirmando diversas outras decisões anteriormente adotadas pelas instâncias inferiores (Corte especial do TRF 1ª Região - 000563298.2007.4.01.3200/AM) e pelo próprio STF (RE 879154, RE 876637 e ARE 923834), cujas ementas possuem a seguinte redação:

*ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - TRIBUTÁRIO – TAXA – NATUREZA JURÍDICA – CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 145, II - CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, ART. 77, CAPUT – SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS-SUFRAMA - TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS-TSA – LEI Nº 9.960/2000, ART. 1º - FATO GERADOR – ATUAÇÃO ESTATAL PRÓPRIA DO PODER DE POLÍCIA OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL – INEXISTÊNCIA DE DEFINIÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.*

*Arguição de Inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 9.960/2000, que instituiu a Taxa de Serviços Administrativos – TSA.*

*1 – Taxa é tributo e, sendo tributo, seu fato gerador ocorre, conforme estabelecido no art. 145, II, da Constituição Federal, “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”, definição que se repete, com mínima variação terminológica, no art. 77, caput, do Código Tributário Nacional.*

*2 – O art. 1º da Lei nº 9.960/2000, que instituiu a Taxa de Serviços Administrativos – TSA a favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus-SUFRAMA, limita-se a repetir, como fato gerador da aludida taxa, a definição abstrata do seu objeto conforme descrito no art. 145, II, da Constituição Federal, 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.*

*3 - Carecendo de definição legal prestação de serviço público, específica e divisível, em que incidiria a Taxa de Serviços Administrativos–TSA, é inconstitucional o art. 1º da Lei nº 9.960/2000, que a instituiu.*

*4 – Inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 9.960/2000 reconhecida.*

(TRF 1ª Região - INAMS 0005632-98.2007.4.01.3200/AM – Corte Especial - Desembargador Federal Catão Alves – e-DJF1 18/09/2012)

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS PAGA À SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS – SUFRAMA. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DO FATO GERADOR NA LEI. IMPOSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO MEDIANTE PORTARIA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 879154 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 26/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-115 DIVULG 16-06-2015 PUBLIC 17-06-2015)*

*DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS. SUFRAMA. LEI 9.960/2000. INSTITUIÇÃO POR PORTARIA.*

*VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.*

1. *A Lei nº 9.960/2000, que autoriza a Superintendência da Zona Franca de Manaus Suframa a instituir taxas por meio de portaria, contraria o princípio da legalidade.*

2. *Agravo regimental a que se nega provimento.*

(RE 876637 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 23/06/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 05-08-2015 PUBLIC 06-08-2015)

*A controvérsia suscitada no recurso extraordinário a que se refere o presente agravo já foi dirimida por ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal: “DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS. SUFRAMA. LEI 9.960/2000. INSTITUIÇÃO POR PORTARIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. 1. A Lei nº 9.960/2000, que autoriza a Superintendência da Zona Franca de Manaus Suframa a instituir taxas por meio de portaria, contraria o princípio da legalidade. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 876.637-AgR/RO, Rel. Min. ROBERTO BARROSO) “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS PAGA À SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS – SUFRAMA. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DO FATO GERADOR NA LEI. IMPOSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO MEDIANTE PORTARIA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (RE 879.154-AgR/AM, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA) O exame da presente causa evidencia que o acórdão questionado em sede recursal extraordinária ajusta-se à orientação jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na análise da matéria em referência. Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, conheço do presente agravo, para negar seguimento ao recurso extraordinário, eis que o acórdão recorrido está em harmonia com diretriz jurisprudencial prevalecente nesta Suprema Corte (CPC, art. 544, § 4º, II, “b”, na redação dada pela Lei nº 12.322/2010). Publique-se. Brasília, 04 de novembro de 2015. Ministro CELSO DE MELLO Relator.*

(ARE 923834, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 04/11/2015, publicado em DJe-223 DIVULG 09/11/2015 PUBLIC 10/11/2015)

8. Foram interpostos embargos declaratórios em face do acórdão proferido no ARE 957650, objetivando a modulação dos efeitos da decisão, que foram rejeitados em decisão adotada em 28/10/2016, *in verbis*:

*O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, rejeitou os embargos de declaração. Plenário, sessão virtual de 21 a 27.10.2016.*

9. Por esse contexto, as ações judiciais objetivando a suspensão do recolhimento do tributo inquinado de vício tem se multiplicado, totalizando 989 ao final de 2015 as que possuem decisões suspensivas da cobrança, que foram suficientes para provocar uma significativa redução da arrecadação da Suframa, conforme demonstra o quadro abaixo:

Fonte: SIAFI, conforme levantamento da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças da Suframa.

10. Comparando-se os valores de 2015 ao 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

11. Por outro lado, os valores devidos e suspensos por força de decisão judicial e acumulados de 2013 a 2015, montam a importância de R\$423 milhões de reais. A dívida das cinquenta maiores *devedoras* de todos os anos e até 19/02/2015 corresponde a R\$427 milhões de reais.

12. Além da arrecadação não realizada ainda há de ser considerado o latente prejuízo de devolução dos valores que ainda vem sendo recolhidos; potencialmente a repetição de indébito pode afetar parte dos R\$3,07 bilhões arrecadados de 2008 a 2015, com acréscimos de juros, correção monetária e honorários advocatícios.

13. Dado tal cenário, vislumbra-se que a extinção da taxa atualmente cobrada e sua substituição por outras mediante edição de medida provisória possa superar os riscos existentes e deter a evolução dos prejuízos.

14. Muito embora o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 9.960, de 28 de janeiro de 2000, afete especificamente a cobrança relativa às atividades correspondentes ao controle de ingresso de mercadorias, tem-se por razoável cogitar da criação de taxa específica voltada para a remuneração dos serviços específicos e divisíveis prestados pela Suframa, discriminados em anexo da proposta de projeto de medida provisória.

15. Sob tais perspectivas busca-se instituir a Taxa de Controle de Incentivos Fiscais - TCIF e a Taxa de Serviços - TS, respetivamente.

16. Considerando-se que a inconstitucionalidade da TSA foi declarada em razão da não descrição detalhada da hipótese de incidência, havendo também decisões que assim a reconheceram por apresentar base de cálculo própria de impostos (valor das operações comerciais), optou-se por estipular como fatos geradores da nova taxa o protocolo de ingresso de mercadorias (mercadoria nacional) e o pedido de licenciamento de importação (mercadoria estrangeira), 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) por cada mercadoria (pelo correspondente código da Nomenclatura Comum do Mercosul) constante em cada nota fiscal ou no pedido de importação, respetivamente.

17. A proposta, sem dúvida, apresenta mais simplicidade e transparência nos valores a serem cobrados – porque não dependentes de outros valores ou percentuais – e, ao mesmo tempo, alcança valores bastante modestos.

18. A estimativa de arrecadação, segundo tais parâmetros, é da ordem de R\$475 milhões, já compreendidas as hipóteses de isenções e reduções. A esse respeito, salienta-se que a nova sistemática de cobrança, mais racional, mas bastante diferente da atual; deve resultar em alteração no comportamento do agente econômico, com reorganização de seu planejamento tributário e operacional, o que compromete a robustez das projeções que se façam a partir do atual cenário.

19. As isenções relativamente à incidência da TCIF foram estabelecidas em razão de condições subjetivas e objetivas, a saber:

a) a União, os Estados da Amazônia Ocidental e Amapá, os respectivos Municípios, e as autarquias e fundações públicas de qualquer esfera de governo, objetivando desonerar os serviços públicos, cujos custos recaem direta e indiretamente sobre toda a sociedade, sendo relevante considerar a presumível fé dos atos administrativos manados de tais entidades;

b) o microempreendedor individual, as microempresas e as empresas de pequeno porte optantes pelo regime especial simplificado de arrecadação de tributos e contribuições, em decorrência do tratamento tributário diferenciado decorrente do artigo 148, III, *d*,

da Constituição, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e a Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008;

c) as operações comerciais envolvendo livros, jornais, periódicos ou papel destinado à sua impressão, 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 Áreas de Livre Comércio, a considerar a imunidade tributária das primeiras (artigo 150, VI, *d*, da Constituição), sobrepondo-se às isenções administradas pela Suframa, e a relevância social das últimas.

d) as operações comerciais envolvendo 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 critérios estabelecidos pelo Conselho de Administração da Suframa, objetivando cumprir o objetivo fundamental da República de redução das desigualdades regionais (artigo 3º, III, da Constituição).

e) as operações comerciais internas de compra e venda entre as áreas incentivadas sujeitas ao controle da Suframa, visando evitar sucessivas ou dúplices tributações pelo ingresso das mesmas mercadorias, com onerações dos produtos no âmbito da Amazônia Ocidental e Estado do Amapá, o que seria contrário à política de desenvolvimento regional.

20. A respeito da redução, estipulou-se a diminuição de 20% do valor da TCIF em relação às operações afetas aos bens de informática, seus insumos e componentes, objetivando manter uma proporcionalidade da carga tributária entre as empresas que operam na Zona Franca de Manaus sob as condições da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, regulamentada pelo Decreto nº 6.008, de 29 de dezembro de 2006, e as que operam fora dela segundo as disposições da Lei nº 8.248/91, regulamentada pelo Decreto nº 5.906, de 26 de setembro de 2006.

21. Entende-se que a proposta de projeto de medida provisória ora apresentada apresenta ganhos inequívocos ao Estado e ao contribuinte usuário dos serviços.

22. Ao primeiro, porque se garante a superação dos aspectos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, ao tempo em que se racionalizará as isenções vigentes; diminuirá as possibilidades de elisão fiscal; recuperará a arrecadação e contará com um arcabouço legal mais transparente e simplificado; alterando sobremaneira a atual realidade tributária cuja operacionalização está sob responsabilidade da Autarquia.

23. Aos contribuintes porque a clareza, a segurança jurídica e a simplificação do formato de cobrança reduzirão o custo de transação dos usuários do modelo de desenvolvimento da ZFM.

24. Em ambas as situações, o denominador comum é o fortalecimento do modelo de desenvolvimento regional preconizado na Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio da região norte.

25. São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a submeter à apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Medida Provisória.

Respeitosamente,

*Marcos Jorge de Lima*