

O SISTEMA TRIBUTÁRIO E A ZONA FRANCA DE MANAUS: UMA ANÁLISE SOBRE INCENTIVOS FISCAIS NA ZONA FRANCA DE MANAUS

Junho Bacelar Pinheiro¹
Gilmara Cleidy Viana Ferreira²
Bruno Monteiro Lobato³

RESUMO: Este artigo analisa a evolução do sistema tributário brasileiro e o papel estratégico da Zona Franca de Manaus (ZFM) como instrumento de promoção do desenvolvimento regional e justiça fiscal. Nesse contexto, a ZFM, criada em 1967 e consolidada constitucionalmente, representa uma política pública voltada à superação das desigualdades regionais históricas da Amazônia por meio de incentivos fiscais. O objetivo central da pesquisa é analisar a efetividade e a sustentabilidade dos incentivos fiscais da ZFM frente à Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que reconfigura os tributos sobre o consumo e impõe desafios à manutenção do regime especial. A metodologia utilizada é qualitativa e documental, com base na análise da legislação, jurisprudência, doutrina tributária e estudos econômicos recentes. Os resultados demonstram que a ZFM tem sido eficaz na geração de empregos, aumento da arrecadação regional, contenção do desmatamento e integração produtiva da Amazônia. Contudo, persistem limitações estruturais como a dependência de poucos setores industriais e a necessidade de diversificação econômica. A conclusão aponta que, embora a reforma tributária represente um desafio, a permanência dos incentivos fiscais é juridicamente assegurada e justificada pelos seus impactos positivos.

Palavras-chave: Zona Franca de Manaus. Sistema Tributário Brasileiro. Incentivos Fiscais. Reforma Tributária.

4763

INTRODUÇÃO

A construção do sistema tributário brasileiro é resultado de um longo processo histórico marcado por profundas transformações estruturais que acompanharam as mudanças políticas, econômicas e sociais do país. Desde o período colonial, em que os tributos assumiam caráter eminentemente arrecadatório e eram utilizados como instrumento de exploração pela metrópole portuguesa, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, observa-se uma trajetória de crescente sofisticação e complexidade normativa. Nesse percurso, o Direito Tributário passou a exercer papel central na organização fiscal do Estado, disciplinando a relação entre os entes federativos e os contribuintes e incorporando princípios fundamentais

¹Discente do Curso de Direito do Centro Universitário do Norte – UNINORTE.

²Discente do Curso de Direito do Centro Universitário do Norte – UNINORTE.

³Professor Orientador, Bruno Monteiro Lobato, professor do curso de direito do Centro Universitário do Norte – UNINORTE.

como a legalidade, a capacidade contributiva e a isonomia, essenciais à promoção da justiça fiscal (Sabbag, 2020).

No contexto desse processo evolutivo, destaca-se a criação da Zona Franca de Manaus (ZFM), instituída pelo Decreto-Lei nº 288/1967 como uma resposta estratégica do Estado brasileiro à histórica desigualdade regional e ao isolamento geoeconômico da Amazônia. Inspirada na teoria dos polos de crescimento de François Perroux e consolidada com respaldo constitucional pelo artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a ZFM foi concebida como política pública voltada à integração nacional, geração de emprego e renda, e preservação ambiental, por meio de um regime de incentivos fiscais. Essa política foi posteriormente reforçada pela Emenda Constitucional nº 83/2014, que prorrogou sua vigência até 2073, reconhecendo sua importância estratégica para a soberania e o desenvolvimento regional (Ramos Filho, 2019; Campos e Erminio, 2018).

Entretanto, a recente Reforma Tributária, promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, trouxe uma reestruturação profunda no sistema de tributos sobre o consumo, com a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), em substituição a tributos como IPI, ICMS e PIS/COFINS. Tal reconfiguração acendeu alertas quanto à continuidade dos benefícios fiscais da ZFM, mesmo diante das garantias expressas no artigo 92-B do ADCT. Nesse sentido, autores como Chaar (2023) e Andrade (2024) têm destacado as incertezas operacionais e jurídicas relacionadas à preservação do diferencial competitivo da região, apontando a necessidade de regulamentações claras e mecanismos eficazes que assegurem a perenidade dos incentivos.

4764

Diante desse cenário, o presente estudo propõe-se a analisar criticamente a evolução histórica e jurídica do sistema tributário brasileiro, com foco na efetividade e sustentabilidade dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus frente às novas diretrizes trazidas pela Reforma Tributária. A relevância desta pesquisa decorre não apenas da importância econômica da ZFM, responsável por mais de 500 mil empregos diretos e indiretos e por uma expressiva arrecadação na região Norte (Souza et al., 2024; Silva e Silva, 2023), mas também de seu papel como vetor de inclusão social, proteção ambiental e justiça fiscal em uma das regiões mais sensíveis do país.

Assim, a análise parte do pressuposto de que os incentivos fiscais da ZFM não se configuram como simples renúncias de receita, mas como instrumentos extrafiscais

legitimamente protegidos pela ordem constitucional, cuja manutenção se justifica por seus resultados concretos e alinhamento aos objetivos fundamentais da República.

O recorte geográfico da pesquisa concentra-se na região da Amazônia Ocidental, com ênfase no Polo Industrial de Manaus, enquanto o recorte temporal abrange o período compreendido entre a criação da ZFM em 1967 e os desdobramentos legislativos e institucionais mais recentes da Reforma Tributária, promulgada em 2023. A investigação tem como objetivo geral analisar a trajetória e os fundamentos jurídicos e econômicos dos incentivos fiscais da ZFM à luz da nova configuração do sistema tributário nacional, avaliando os riscos, potencialidades e caminhos para sua continuidade. Para alcançar esse propósito, busca-se, em primeiro lugar, compreender os marcos históricos da tributação brasileira e sua relação com o surgimento da ZFM; em seguida, examinar o papel do Direito Tributário na proteção dos incentivos; e, por fim, avaliar os impactos econômicos e ambientais do modelo atual, bem como os desafios impostos pelo novo arranjo constitucional. Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa e documental, fundamentada na análise de legislação constitucional e infraconstitucional, doutrina especializada, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, relatórios técnicos da SUFRAMA e estudos econômicos produzidos por instituições como o IBPT, a FGV e universidades públicas da região Norte. Essa base teórica e empírica permite uma leitura crítica sobre o papel da ZFM no sistema federativo brasileiro e sobre sua contribuição para o desenvolvimento regional sustentável.

4765

O desenvolvimento do artigo será estruturado em três grandes eixos temáticos: o primeiro tratará da evolução do sistema tributário brasileiro e do papel do Direito Tributário na organização fiscal; o segundo abordará a origem, estrutura e impactos dos incentivos fiscais da ZFM, tanto do ponto de vista econômico quanto ambiental; e o terceiro analisará criticamente as limitações do modelo atual, as implicações da Reforma Tributária de 2023 e as perspectivas futuras para a manutenção e o aprimoramento do regime fiscal diferenciado da Zona Franca de Manaus. A partir dessa trajetória, pretende-se demonstrar que a ZFM é mais do que um mecanismo fiscal: é uma política de Estado voltada à promoção da equidade regional, da sustentabilidade e da cidadania, cuja continuidade exige articulação institucional, inovação normativa e compromisso federativo com o desenvolvimento justo e equilibrado do país.

O Sistema Tributário Brasileiro: Estrutura e Evolução Histórica

Panorama histórico da tributação no Brasil

Desde o período colonial, os tributos eram utilizados como instrumentos de exploração econômica pela metrópole portuguesa, refletindo a lógica de um Estado absolutista e centralizador. Com a independência e a posterior consolidação do Império, houve um fortalecimento do poder central, com organização mais sistemática da arrecadação. Já na República, o sistema tributário passou a refletir as demandas de um Estado federativo, descentralizado, com autonomia para os entes subnacionais. Para Carrazza (2013), a evolução da tributação acompanha a sofisticação do próprio Estado e suas múltiplas funções.

Durante o Brasil Colônia, os impostos como o quinto sobre o ouro e a derrama exemplificavam o caráter meramente arrecadatório do sistema, que ignorava qualquer ideia de justiça fiscal ou redistribuição. No período imperial, apesar da centralização, surgem os primeiros contornos de uma legislação tributária nacional, com destaque para a introdução de impostos sobre importações e exportações. A República, a partir de 1889, promove uma descentralização progressiva, que se acentua com a Constituição de 1934 e encontra seu ápice na Constituição de 1988. De acordo com Chaar (2023), esse processo culminou num sistema complexo e muitas vezes desigual, exigindo reformas estruturais para maior justiça fiscal.

4766

A Constituição Federal de 1988 instituiu princípios fundamentais como a legalidade, a capacidade contributiva, a isonomia e a vedação ao confisco, configurando o alicerce normativo do sistema tributário nacional. Esses princípios buscam garantir não apenas a arrecadação para o financiamento das políticas públicas, mas também uma atuação do Estado orientada à promoção do bem comum. Alexandre (2020) aponta que a Carta de 1988 fortaleceu o pacto federativo ao conferir competência tributária ampla aos entes federativos, criando, contudo, um sistema altamente fragmentado, o que gerou debates sobre a necessidade de simplificação.

É nesse cenário que se insere a criação da Zona Franca de Manaus (ZFM), instituída pelo Decreto-Lei nº 288/1967, como resposta às desigualdades regionais históricas e ao isolamento geográfico da Amazônia. Inspirada na teoria dos polos de crescimento de François Perroux, a ZFM se consolidou como uma estratégia de indução ao desenvolvimento regional, atraindo empresas por meio de um regime especial de incentivos fiscais (Campos e Erminio, 2018).

A proteção constitucional da ZFM veio com o artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), posteriormente ampliada pela Emenda Constitucional nº 83/2014, que prorrogou sua validade até 2073. Para Ramos Filho (2019), os benefícios fiscais da ZFM devem ser interpretados como mecanismos extrafiscais que viabilizam a realização de objetivos constitucionais, como a redução das desigualdades regionais e sociais, previstos nos artigos 3º e 170 da Constituição. Essa perspectiva confere aos incentivos fiscais um caráter de política pública voltada à promoção da justiça social e do desenvolvimento sustentável.

Entretanto, a Emenda Constitucional nº 132/2023, ao reformular o sistema tributário nacional e criar o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), trouxe preocupações quanto à continuidade dos incentivos da ZFM. Chaar (2023) alerta que, embora a EC 132 tenha incluído dispositivos de proteção à ZFM, ainda há incertezas sobre a forma como esses novos tributos conviverão com o modelo atual.

O impacto positivo da ZFM na economia regional é amplamente reconhecido. Estudos como os de Souza, Nunes e Alves (2024) demonstram que os incentivos fiscais da SUFRAMA impulsionaram a produtividade das empresas, aumentaram o número de empregos e promoveram avanços em pesquisa e desenvolvimento. Esses efeitos extrapolam o campo econômico, contribuindo para a inclusão social e o fortalecimento da cidadania na região norte.

4767

Segundo Oliveira (2024), o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a natureza de imunidade tributária a alguns dos benefícios, o que amplia sua segurança jurídica e os diferencia das simples isenções. Essa distinção é essencial, pois imunidades, por previsão constitucional, não podem ser suprimidas por leis ordinárias. Isso garante maior estabilidade ao regime da ZFM frente a mudanças legislativas ou interpretações fiscais que possam comprometer sua eficácia.

Por fim, a permanência da ZFM deve ser defendida com base nos seus resultados concretos e nos valores constitucionais que ela promove. Como afirma Torres (2014), os incentivos não representam um ônus injustificável para o erário, pois geram arrecadação e reduzem a dependência de repasses da União, além de garantir a presença estatal em uma região estratégica.

O papel do Direito Tributário na organização fiscal

O Direito Tributário exerce papel essencial na organização fiscal do Estado brasileiro, ao regulamentar o poder de tributar e assegurar a observância de princípios fundamentais

como legalidade, isonomia, anterioridade e capacidade contributiva. Esses pilares jurídicos são fundamentais para garantir um sistema tributário equilibrado e transparente, como destaca Sabbag (2020), ao afirmar que a tributação deve respeitar os direitos fundamentais e contribuir para o desenvolvimento nacional.

A Zona Franca de Manaus (ZFM), instituída pelo Decreto-Lei nº 288/1967, é um exemplo de aplicação estratégica do Direito Tributário para a promoção de desenvolvimento regional e redução das desigualdades sociais, objetivos expressamente previstos no art. 3º, III da Constituição Federal (Brasil, 1988). Com incentivos fiscais amplos, a ZFM tornou-se um importante polo industrial e social na região Norte do Brasil (Teixeira; Souza; Nascimento, 2025).

Esses incentivos são sustentados por dispositivos constitucionais que atribuem à ZFM uma natureza jurídica próxima à imunidade tributária, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 310 (STF, 2014). A doutrina confirma essa interpretação ao entender que os benefícios fiscais da ZFM estão protegidos constitucionalmente (Menezes et al., 2023), sendo instrumentos legítimos para a promoção de justiça fiscal e desenvolvimento econômico regional (Carraza, 2019).

Contudo, a Reforma Tributária, consolidada na Emenda Constitucional nº 132/2023, trouxe desafios à preservação desses incentivos, ao propor a substituição de tributos como PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS por dois novos impostos: a CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços) e o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) (Gomes; Oliveira Júnior, 2024). Essa mudança buscou simplificar o sistema tributário, mas gerou preocupações sobre a manutenção do diferencial competitivo da ZFM.

4768

Apesar dessas transformações, o novo art. 92-B do ADCT garantiu mecanismos para preservar os incentivos fiscais da ZFM, incluindo instrumentos fiscais, econômicos e financeiros que asseguram a competitividade da região (Brasil, 2023). Autores como Andrade (2024) ressaltam a importância de manter o IPI-ZFM mesmo após a extinção do imposto em outras regiões, como forma de assegurar a continuidade do regime diferenciado.

Além dos aspectos fiscais, a ZFM também contribui para a proteção ambiental da Amazônia. Estudos apontam que a manutenção do Polo Industrial de Manaus ajuda a conter o desmatamento e a promover o desenvolvimento sustentável, conforme análise de Rivas, Mota e Machado (2009). A junção entre incentivos econômicos e conservação ambiental fortalece o discurso da constitucionalidade e da eficácia desse modelo (Silva; Silva, 2023).

A crítica à ZFM geralmente se baseia na alegada renúncia fiscal, que, segundo estimativas, ultrapassaria R\$ 30 bilhões por ano. No entanto, estudos da SUFRAMA e do IBPT sugerem que a arrecadação tributária da ZFM supera os incentivos concedidos, resultando em saldo fiscal positivo para o Estado (Silva; Silva, 2023). Além disso, a ZFM gera mais de 500 mil empregos diretos e indiretos, promovendo inclusão social e desenvolvimento (Gomes; Oliveira Júnior, 2024).

Sob a ótica do Direito Tributário, os incentivos fiscais da ZFM atendem aos princípios da função social da propriedade e da equidade fiscal, sendo compatíveis com o ordenamento constitucional (Sabbag, 2020). Em síntese, o papel do Direito Tributário na organização fiscal brasileira se expressa na forma como regula os incentivos fiscais e protege regimes especiais como o da Zona Franca de Manaus.

A Reforma Tributária impôs novos desafios, mas também reafirmou, por meio do art. 92-B do ADCT, o compromisso com a preservação do desenvolvimento regional e da sustentabilidade ambiental. Como conclui Fernandes (2020), é essencial que o sistema tributário seja capaz de se adaptar às mudanças, sem comprometer a justiça fiscal e o equilíbrio federativo.

Incentivos Fiscais na Zona Franca de Manaus

Origem e objetivos da ZFM como modelo de desenvolvimento regional

Situada em uma região até então economicamente marginalizada, a ZFM foi concebida como um polo de integração nacional e desenvolvimento regional, fundamentado em políticas de incentivos fiscais. Desde sua criação, buscou-se viabilizar a ocupação produtiva da Amazônia com base em um tripé industrial, comercial e agropecuário, destacando-se especialmente o Polo Industrial de Manaus (PIM), que congrega atualmente centenas de empresas de setores estratégicos (Souza e Oliveira Júnior, 2020).

A consolidação da ZFM como política de Estado teve respaldo constitucional com a promulgação da Constituição de 1988, garantindo sua manutenção e ampliando sua validade posteriormente até 2073 por meio da Emenda Constitucional nº 83/2014. O objetivo central dessa política era não apenas fomentar a industrialização da Amazônia, mas também promover desenvolvimento humano e social em consonância com a preservação ambiental. Nesse sentido, os benefícios fiscais, como isenções de IPI, Imposto de Importação, ICMS e

PIS/COFINS, foram desenhados para compensar a desvantagem logística da região e atrair investimentos (Freitas, 2023; Andrade, 2024).

Os efeitos econômicos desses incentivos são amplamente debatidos na literatura. Para alguns autores, como Neiva e Nascimento (2023), os benefícios fiscais da SUFRAMA foram decisivos para o aumento da competitividade das empresas do PIM, proporcionando crescimento industrial, inovação tecnológica e geração de empregos. Esses efeitos repercutem na economia regional com a ampliação do mercado de trabalho e o aumento da arrecadação indireta, configurando um modelo eficaz de desenvolvimento regional baseado na industrialização incentivada (Souza et al., 2020).

Contudo, os incentivos não estão imunes a críticas. Diversos estudiosos apontam que o modelo da ZFM promove uma concentração de benefícios em poucas empresas, o que pode agravar as desigualdades inter-regionais dentro do próprio país (Freitas, 2023; Cavalcante, 2020).

Outro ponto crítico refere-se à sustentabilidade ambiental. Embora a ZFM tenha sido defendida como uma alternativa de desenvolvimento sustentável, há controvérsias sobre sua efetiva contribuição para a preservação da Amazônia. Enquanto Gonçalves e Ehrl (2021) defendem que o modelo contribui para evitar a degradação ambiental ao promover atividades industriais concentradas, outros, como Cavalcante (2020), sustentam que os impactos ecológicos não são suficientemente mitigados, faltando uma política ambiental robusta atrelada ao modelo industrial vigente.

4770

O novo cenário da reforma tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, acendeu um alerta sobre o futuro da ZFM. A substituição de tributos como IPI e ICMS por CBS e IBS levanta preocupações quanto à manutenção do diferencial competitivo da região. Apesar de a reforma prever instrumentos para preservar os benefícios da ZFM, como o art. 92-B do ADCT, há incertezas sobre sua operacionalização e efetividade, principalmente quanto à manutenção do IPI-ZFM como estratégia de incentivos seletivos (Andrade, 2024).

A complexidade do novo sistema, que prevê mecanismos financeiros e fiscais compensatórios, como fundos de sustentabilidade e regras específicas de creditamento, exige um elevado grau de articulação entre os entes federativos e a SUFRAMA. O risco de perda de competitividade é real caso essas medidas não sejam adequadamente implementadas. Isso impõe ao Estado brasileiro o desafio de repensar a política de incentivos à luz de critérios de eficiência econômica, justiça fiscal e sustentabilidade (Gomes e Oliveira Júnior, 2024).

A Zona Franca de Manaus também é alvo de disputas judiciais relacionadas à tributação e à aplicação de tratados internacionais como o GATT. A jurisprudência do STF reconheceu a possibilidade de creditamento de IPI mesmo em operações isentas dentro da ZFM, o que reforça a singularidade tributária da região e sua função estratégica na economia nacional (Braga e Martirena, 2021).

Portanto, é possível afirmar que a ZFM representa um modelo inovador e complexo de desenvolvimento regional, sustentado por uma engenharia fiscal robusta e uma justificativa geopolítica relevante. Contudo, seu futuro depende da capacidade do Estado brasileiro em ajustar seus mecanismos diante das mudanças tributárias em curso, sem comprometer os objetivos sociais, econômicos e ambientais que lhe deram origem. Nesse sentido, políticas públicas devem ser orientadas por avaliações criteriosas de impacto e alinhadas aos princípios constitucionais da isonomia, da eficiência e da sustentabilidade (Camargo, 2020).

Contribuições econômicas da ZFM para a região amazônica

Ao longo de sua existência, a ZFM passou por reestruturações, sendo sua legitimidade reafirmada constitucionalmente no artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com prorrogações posteriores (BRASIL, 1988). Essa previsão garante a manutenção de seu regime fiscal diferenciado até 2073, conforme recente Emenda Constitucional nº 132/2023, a qual, como analisa Andrade (2024), foi fundamental para manter os pilares constitucionais da ZFM mesmo com a implementação da reforma tributária. As contribuições econômicas da ZFM são notórias. Segundo dados da SUFRAMA, o

4771

Polo Industrial de Manaus (PIM) arrecadou mais de R\$ 180 bilhões em 2023, gerando aproximadamente 500 mil empregos diretos e indiretos, sendo responsável por cerca de 75% da arrecadação tributária do estado do Amazonas (Silva; Silva, 2023).

O argumento da eficiência fiscal encontra respaldo em estudos econômicos. Conforme Silva (2019), utilizando o método de controle sintético, estimou-se que a renda per capita de Manaus seria cerca de duas vezes menor sem os efeitos da ZFM. Tal resultado evidencia que os incentivos fiscais funcionam como uma forma legítima de indução econômica, conforme reconhece Sabbag (2020), desde que alinhados à função social da propriedade e aos objetivos constitucionais de redução das desigualdades.

Outro ponto de destaque é a contribuição ambiental do modelo. Diversos estudos demonstram que a concentração industrial em Manaus diminuiu a pressão sobre áreas

florestais, funcionando como barreira ao desmatamento. A pesquisa conduzida pela UFAM e UFPA, referida por Castro et al. (2023), indicou que o PIM contribui para uma redução de até 86% do desmatamento potencial no estado.

Apesar dos benefícios, a ZFM enfrenta desafios importantes. A concentração da produção em setores como eletroeletrônicos e motocicletas torna a economia local vulnerável a flutuações de mercado. Como propõe Teixeira et al. (2025), é imperativa a diversificação produtiva por meio do fortalecimento da bioeconomia e da tecnologia, em sinergia com os ativos ambientais da Amazônia.

No campo jurídico, os incentivos fiscais da ZFM foram reiteradamente reconhecidos como constitucionais pelos tribunais superiores. A jurisprudência do STF, como no julgamento da ADI 310, firmou o entendimento de que o regime da ZFM possui natureza de imunidade tributária, com proteção expressa no ADCT. Além disso, o Supremo entendeu que as operações entre empresas na ZFM devem ser consideradas como exportações equiparadas, sendo imunes às contribuições para o PIS/Cofins, conforme destacado por Menezes et al. (2023).

A reforma tributária, por meio da EC 132/2023, manteve dispositivos que asseguram o diferencial competitivo da ZFM. Andrade (2024) aponta que a introdução do artigo 92-B no ADCT obriga os entes federativos a estabelecer mecanismos para preservação dos benefícios fiscais, o que confere segurança jurídica ao modelo.

4772

Nesse cenário, a ZFM pode ser compreendida como um regime tributário alternativo de natureza constitucional, conforme defende Silva (2023), e não como simples renúncia fiscal. A diferenciação está no fato de que os incentivos da ZFM não se configuram como gastos tributários ordinários, mas como estratégia estruturante de desenvolvimento.

Efetividade dos Incentivos Fiscais

Limitações estruturais e dependência econômica do modelo atual

A Zona Franca de Manaus (ZFM), criada pelo Decreto-Lei n.º 288 de 1967, constitui um dos principais mecanismos de desenvolvimento regional do Brasil, baseada em um robusto sistema de incentivos fiscais. Embora reconhecida por seu papel na geração de empregos, atração de investimentos e integração nacional, a ZFM enfrenta críticas relacionadas à sua sustentabilidade de longo prazo e à estrutura produtiva pouco diversificada (Oliveira, 2020). A predominância de setores como eletroeletrônicos e veículos de duas rodas evidencia uma economia concentrada, o que aumenta a vulnerabilidade do modelo a oscilações externas.

Esta limitação estrutural se agrava com a fraca integração das cadeias produtivas locais ao mercado nacional, resultando em um modelo de desenvolvimento que, apesar de eficaz em certos aspectos, mantém alto grau de dependência dos incentivos tributários (Souza et al., 2024).

Autonomias estaduais, como a exercida pelo Amazonas na concessão de incentivos de ICMS sem anuência do Confaz, mostram a força política do modelo, mas também geram tensões federativas e desafios à uniformização da política tributária nacional (Campos; Erminio, 2018). Ao mesmo tempo, a recente Reforma Tributária, por meio da Emenda Constitucional n.º 132/2023, garantiu salvaguardas constitucionais à ZFM, reconhecendo sua importância socioeconômica e ambiental (Andrade, 2024).

A constitucionalização dos incentivos fiscais e o reconhecimento de seu papel na redução das desigualdades regionais e na proteção ambiental reforçam a legitimidade do modelo (Menezes et al., 2023). No entanto, isso não impede a necessidade de reformas internas que permitam maior diversificação econômica, sobretudo por meio da bioindústria, biotecnologia e economia verde (Gomes; Oliveira Júnior, 2024).

O desafio, portanto, é transformar a dependência dos incentivos fiscais em uma plataforma de desenvolvimento sustentável e autônomo. Iniciativas como o fortalecimento do Polo Digital de Manaus e os investimentos em pesquisa e inovação sinalizam um caminho possível (Silva; Silva, 2023). Ainda assim, a baixa inserção tecnológica e a escassez de cadeias produtivas completas indicam que há um longo percurso pela frente.

Os incentivos fiscais representam, ao mesmo tempo, um motor de desenvolvimento e um ponto de fragilidade. Segundo análise da FGV, mais de 85% da economia do Polo Industrial de Manaus depende de poucos setores, o que reforça a necessidade de políticas públicas que promovam uma transição para uma matriz mais diversificada e sustentável (FGV, 2019).

Nesse sentido, é essencial repensar o papel da SUFRAMA, dotando-a de maior capacidade técnica e institucional para promover o desenvolvimento endógeno e sustentável. O modelo vigente, ainda que justificado por preceitos constitucionais como a redução das desigualdades regionais (art. 3º, III, CF/88) e a defesa do meio ambiente (art. 225, CF/88), precisa ser constantemente avaliado e aprimorado para responder às novas exigências do desenvolvimento (Ramos Filho, 2019).

Em última análise, a perenidade da ZFM dependerá de sua capacidade de se reinventar diante de um cenário econômico cada vez mais dinâmico. A transição para modelos produtivos

baseados em ciência, tecnologia e inovação não deve ser apenas uma estratégia, mas uma urgência para a região (Holland, 2019).

O papel da jurisprudência e da legislação na garantia dos incentivos

A jurisprudência e a legislação desempenham papel central na garantia e continuidade dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus (ZFM), especialmente após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 310, que conferiu a tais incentivos o status de imunidade tributária (Oliveira, 2023). Essa interpretação fortalece a segurança jurídica do modelo e destaca a importância de um arcabouço normativo robusto para assegurar o diferencial competitivo da região frente às reformas do sistema tributário nacional.

A Emenda Constitucional n. 132/2023, ao reformular o sistema tributário com a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), representa tanto um risco quanto uma oportunidade para a ZFM. Se por um lado a unificação dos tributos pode comprometer a eficácia dos incentivos, por outro, a inclusão do art. 92-B no ADCT reafirma a necessidade de mecanismos legais que assegurem a manutenção desses benefícios (Chaar; Ramos Filho, 2024).

A atuação do STF tem sido decisiva na proteção da ZFM, como atestado em diversos julgados, nos quais o Tribunal reafirmou a constitucionalidade dos incentivos fiscais com base nos arts. 40, 92 e 92-A do ADCT, entendendo-os como verdadeiras imunidades (Oliveira, 2023).

Contudo, a segurança jurídica proporcionada por tais decisões depende de uma constante vigilância política. O modelo ZFM frequentemente enfrenta pressões que buscam reduzir seus incentivos, sob o argumento de renúncia fiscal elevada e suposta ineficiência econômica (Teixeira; Souza; Nascimento, 2025). Esses discursos ignoram os dados que comprovam a efetividade do modelo, como a geração de mais de 500 mil empregos e arrecadação superior a R\$ 16 bilhões em tributos apenas em 2023 (Suframa, 2023).

É necessário, portanto, que a legislação ordinária seja continuamente atualizada e compatibilizada com os objetivos constitucionais do modelo, especialmente a redução das desigualdades regionais (CF/88, art. 3º, III) e a valorização da proteção ambiental (CF/88, art. 225). Incentivos extrafiscais, como os fundos de desenvolvimento sustentável instituídos pela EC 132/2023, também devem ser regulamentados com celeridade para potencializar os efeitos benéficos da política de incentivos (Andrade, 2024).

A alternativa legislativa mais coerente com os princípios constitucionais seria o fortalecimento do regime jurídico próprio da ZFM, com a ampliação de suas prerrogativas fiscais e financeiras, especialmente voltadas à inovação tecnológica e à bioeconomia. A diversificação da matriz produtiva da região, ainda excessivamente dependente do setor eletroeletrônico, exige estímulos legislativos específicos para setores como biotecnologia, farmacêutico e energias renováveis (Silva; Silva, 2023).

O papel do Congresso Nacional será crucial na regulamentação dos dispositivos da EC 132/2023 que dizem respeito à ZFM. A definição de alíquotas, regimes especiais e a operacionalização dos fundos previstos demandam atuação legislativa que respeite as peculiaridades da Amazônia, evitando a uniformização fiscal que desconsidera as desigualdades estruturais entre as regiões brasileiras (Gomes; Oliveira Júnior, 2024).

Cabe salientar que a constitucionalização da ZFM no ADCT garante sua proteção enquanto persistirem as desigualdades regionais. Como bem aponta Ramos Filho (2019), essa proteção jurídica não apenas impede sua supressão por normas infraconstitucionais, como obriga o Estado a desenvolver políticas públicas que promovam seu fortalecimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

4775

Os resultados demonstram que, apesar de desafios estruturais persistentes, como a concentração produtiva e a dependência de incentivos, a ZFM se consolidou como um modelo de política pública que alia geração de emprego, crescimento econômico e proteção ambiental, em plena sintonia com os objetivos constitucionais do país.

A evolução histórica do sistema tributário nacional revelou um processo de amadurecimento institucional que culminou, com a Constituição de 1988, na incorporação de princípios essenciais como a legalidade, a capacidade contributiva e a equidade. Nesse contexto, a ZFM não apenas se manteve relevante, como também passou a representar uma expressão concreta do compromisso estatal com a redução das desigualdades regionais, assegurada por normas constitucionais e respaldada por jurisprudência consolidada.

O estudo evidenciou ainda que os incentivos fiscais da ZFM não podem ser interpretados como meras renúncias fiscais. Ao contrário, são ferramentas de indução econômica capazes de gerar retornos expressivos à sociedade, tanto em termos de arrecadação quanto de bem-estar social e ambiental. As pesquisas e os dados apresentados demonstram que a presença da ZFM propicia desenvolvimento humano, contenção do desmatamento e

fortalecimento da cidadania na região amazônica, reiterando seu papel como vetor de inclusão e soberania nacional.

A recente reforma tributária, embora traga incertezas, também representa uma oportunidade para repensar o modelo da ZFM sob novas bases de sustentabilidade, inovação e diversificação produtiva. A manutenção dos benefícios constitucionais por meio do art. 92-B do ADCT reforça a necessidade de continuidade e aperfeiçoamento da política, exigindo agora maior articulação institucional, planejamento estratégico e visão de longo prazo.

Diante disso, a Zona Franca de Manaus é muito mais que um regime fiscal diferenciado: ela representa uma conquista histórica e constitucional em favor de uma Amazônia produtiva, sustentável e integrada. O futuro desse modelo dependerá de sua capacidade de se reinventar, mas os resultados até aqui alcançados provam que os incentivos fiscais, quando bem estruturados e juridicamente protegidos, são instrumentos legítimos e eficazes de transformação social. O desafio, portanto, não é eliminar a ZFM, mas fortalecê-la com base na realidade contemporânea e nos valores que orientam a construção de um Brasil mais justo, equilibrado e sustentável.

REFERÊNCIAS

4776

ALEXANDRE, Ricardo Lobo. Curso de direito constitucional tributário. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

ANDRADE, José Maria Arruda de. O novo Imposto Seletivo e o IPI da Zona Franca de Manaus. *Revista Direito Tributário Atual*, v. 56, p. 386-400, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.46801/2595-6280.56.17.2024.2523>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o sistema tributário nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

CAMPOS, H. S. O.; ERMINIO, M. I. M. A Zona Franca de Manaus sob o olhar da teoria dos polos de crescimento. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 20, n. 1, p. 347-360, 2018. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2025.

CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de direito constitucional tributário. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CHAAR, Diego Francivan dos Santos. Os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus e a reforma tributária com a instituição da Contribuição sobre Bens e Serviços e do Imposto sobre Bens e Serviços. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2023.

FERNANDES, Carlos Eduardo. Incentivos fiscais e desenvolvimento regional no Brasil: uma análise crítica. São Paulo: Atlas, 2020.

GOMES, Emilly Cristina Maciel; OLIVEIRA JÚNIOR, Ananias Ribeiro. A reforma tributária na Zona Franca de Manaus: análise do diferencial competitivo à luz da reforma tributária. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação – REASE*, v. 10, n. 12, p. 4023–4030, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.v10i12.17724>. Acesso em: 15 abr. 2025.

LIMA FILHO, José Marcelo de Castro. Políticas fiscais e tributárias da Zona Franca de Manaus: avaliação dos incentivos e equilíbrio fiscal. *Nova Hileia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, v. 16, n. 2, p. 1–6, 2024. Disponível em: https://periodicos.uea.edu.br/index.php/nova_hileia/article/view/543. Acesso em: 15 abr. 2025.

MENEZES, Rafael da Silva; OLIVEIRA, Marcelo Cruz de; CASTRO, Evelyn Vannelli de Figueredo. O papel dos tribunais na definição do estatuto constitucional da Zona Franca de Manaus: um estudo sobre a contribuição ao PIS, Cofins e CSLL. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR*, v. 26, n. 1, p. 311–336, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.25110/rcjs.v26i1.2023-015>. Acesso em: 15 abr. 2025.

OLIVEIRA, Jofre Luís da Costa. A natureza jurídica dos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus (ZFM): imunidade tributária ou isenção. In: *CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA: Exigências Amazônicas*. Manaus: UFAM, 2024.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Sistema tributário da Zona Franca de Manaus: proteção constitucional e incentivos fiscais. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

SABBAG, Eduardo de Moraes. Manual de Direito Tributário. 11. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SILVA, Cláudio Sérgio Matias da; SILVA, Clodoaldo Matias da. A Zona Franca de Manaus e o Direito Tributário: uma abordagem sobre os incentivos fiscais. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação – REASE*, v. 9, n. 6, p. 1201–1218, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.v9i6.10289>. Acesso em: 15 abr. 2025.

SOUZA, Noelle Monteiro de; NUNES, Thayane Albuquerque; ALVES, Adenes Teixeira. Análise dos efeitos dos incentivos fiscais da Suframa sobre o desempenho das empresas na Zona Franca de Manaus. *Research, Society and Development*, v. 13, n. 3, e3313345206, 2024. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/45206>. Acesso em: 15 abr. 2025.

TEIXEIRA, João Carlos; SOUZA, Luciano Maia de; NASCIMENTO, Márcio de Jesus Lima do. A constitucionalidade e eficácia dos incentivos fiscais na Zona Franca de Manaus. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação – REASE*, v. 11, n. 3, p. 2059–2069, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.viii3.18574>. Acesso em: 15 abr. 2025.

TORRES, Heleno Taveira. A Zona Franca de Manaus e sua importância constitucional. *Conjur*, 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-out-07/heleno-torres-zona-franca-manaus-importancia-constitucional>. Acesso em: 15 abr. 2025.