

OS IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA (EC Nº 132/2023) NA ZONA FRANCA DE MANAUS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL FRENTE AO NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO

Marco Antônio Izidro da Mata¹
Ananias Ribeiro de Oliveira Junior²

RESUMO: A Reforma Tributária brasileira, formalizada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, promoveu uma reestruturação substancial do sistema de tributação sobre o consumo. Essa mudança tem reflexos relevantes sobre regimes tributários especiais, entre eles o da Zona Franca de Manaus (ZFM), que depende de incentivos fiscais para garantir sua competitividade. O presente artigo tem como objetivo analisar os principais impactos da reforma sobre a ZFM, a partir da criação dos tributos IBS e CBS e da extinção progressiva do IPI. Com base em documentos jurídicos e análises técnicas, discute-se a adequação do novo sistema ao objetivo de promover o desenvolvimento de uma região historicamente desfavorecida.

Palavras-chaves: Reforma Tributária. Zona Franca de Manaus. Desenvolvimento.

ABSTRACT: The Brazilian Tax Reform, formalized by Constitutional Amendment No. 132/2023, brought about a substantial restructuring of the country's consumption tax system. This change has significant implications for special tax regimes, particularly the Manaus Free Trade Zone (ZFM), which relies on fiscal incentives to maintain its competitiveness. This article aims to analyze the main impacts of the Tax Reform on the ZFM, focusing on the creation of the IBS and CBS taxes and the gradual phasing out of the IPI. Based on legal documents and technical analyses, the compatibility of the new system with the goal of promoting the development of a historically disadvantaged region is discussed.

1333

Keywords: Tax Reform. Manaus Free Trade Zone. Development.

INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 132/2023 representa um marco na história tributária do Brasil, introduzindo um novo modelo de tributação sobre o consumo. Ao criar o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), a reforma busca, em tese, unificar e simplificar o sistema tributário, eliminar distorções federativas, reduzir litígios e

¹Acadêmico de Direito da Universidade Federal do Amazonas.

²Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal do Amazonas. Professor de Direito Tributário na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas. Advogado.

promover maior neutralidade econômica. Além disso, prevê a criação do Imposto Seletivo (IS), de caráter extrafiscal, voltado à desincentivação do consumo de produtos prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. A nova sistemática fundamenta-se no princípio da não cumulatividade ampla e na tributação no destino, alinhando o Brasil a alguns modelos internacionais.

Embora o objetivo central da reforma seja a racionalização da carga tributária e o aumento da eficiência do sistema, seus reflexos ultrapassam os aspectos técnicos. A reorganização do regime de incidência dos tributos sobre o consumo impacta diretamente modelos regionais de incentivo fiscal, especialmente aqueles voltados à correção de desigualdades históricas. Entre eles, destaca-se a Zona Franca de Manaus, cuja existência está intrinsecamente ligada à concessão de benefícios fiscais como forma de viabilizar o desenvolvimento econômico na região amazônica.

A ZFM é um modelo consolidado, com respaldo constitucional e longa trajetória de promoção industrial, comercial e ambiental na Região Norte do país. Desde sua criação, tem desempenhado papel estratégico na geração de empregos, na interiorização do desenvolvimento e na preservação ambiental por meio da concentração industrial urbana, que contribui para a conservação de boa parte da floresta amazônica no estado do Amazonas. Sua manutenção, no entanto, depende da continuidade de concessão dos incentivos fiscais que lhe conferem competitividade frente a outros centros industriais do país.

1334

Nesse contexto, a compatibilização dos benefícios concedidos à área com o novo sistema tributário nacional constitui um dos desafios mais relevantes e delicados enfrentados pelo legislador, pelos gestores públicos e pelos agentes econômicos locais. A reforma trouxe dispositivos específicos para salvaguardar esse regime especial, mas sua eficácia depende de regulamentações complementares, de definições técnicas ainda em aberto e da construção de um ambiente de segurança jurídica.

Este artigo propõe-se a analisar, à luz da EC 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025, os principais efeitos da Reforma Tributária sobre a Zona Franca de Manaus. Com base em documentos legais, estudos técnicos e contribuições doutrinárias, busca-se avaliar os riscos operacionais e jurídicos envolvidos na transição para o novo modelo, as estratégias de adaptação possíveis e as oportunidades que podem surgir para o fortalecimento do desenvolvimento regional e sustentável na Amazônia.

DESENVOLVIMENTO

1. A ZONA FRANCA DE MANAUS (ZFM)

Criada pela Lei nº 3.173/1967, consolidada pelo Decreto-Lei nº 288/1967 e, mais tarde, recepcionada pela Constituição Federal, a Zona Franca de Manaus configura-se como uma das mais antigas e complexas políticas públicas de desenvolvimento regional do Brasil. Seu surgimento respondeu à necessidade de integrar a região amazônica ao restante do país, diante das dificuldades logísticas, da ausência de infraestrutura básica e da baixa densidade populacional da área.

Nesse contexto, optou-se pela criação de um regime econômico especial, pautado na concessão de incentivos fiscais e aduaneiros com o objetivo de atrair investimentos privados, estimular a produção industrial e gerar emprego e renda. Essa estratégia segue uma lógica semelhante àquela implementada em outras localidades do país, como nos distritos industriais do Nordeste e nas áreas de livre comércio da própria região Norte, também baseadas em regimes fiscais diferenciados voltados à correção de desequilíbrios regionais. No caso em tela, no entanto, a amplitude dos incentivos e a sua longevidade refletem a particularidade dos desafios amazônicos.

1335

A mencionada área tem como eixo central o conceito de compensação fiscal. Em razão dos custos adicionais para produzir, transportar e comercializar na região Norte, o Estado concede isenções e suspensões tributárias que permitem às empresas operar em condições minimamente equivalentes às das regiões mais desenvolvidas. A lógica é a de induzir desenvolvimento onde o mercado, por si só, não se estabeleceria, revertendo desigualdades estruturais e promovendo a ocupação racional e soberana da Amazônia.

Segundo a doutrina clássica, as isenções são definidas como um favor legal concedido pelo Estado, que consiste em dispensar o pagamento de um tributo devido. Nessa concepção, o fato gerador ocorre, nascendo a obrigação tributária, mas opera-se, por força de norma isentiva, a dispensa do débito fiscal³. É justamente esse mecanismo que sustenta juridicamente os principais incentivos da Zona Franca de Manaus, garantindo segurança jurídica aos contribuintes beneficiados.

³ DE MORAES RAMOS FILHO, Carlos Alberto. *Direito Financeiro e Econômico Esquematizado*. 6^a edição. 2024. p. 306.

O modelo assenta-se em três eixos fundamentais⁴: o eixo comercial, que viabiliza a importação e comercialização de mercadorias com incentivos fiscais; o eixo agropecuário, voltado ao fomento da produção rural por meio de suporte técnico e benefícios tributários; e o eixo industrial, que representa o núcleo econômico mais expressivo do modelo, concentrando a maior parte das atividades produtivas, tecnológicas e de geração de empregos.

Essa estruturação permitiu ao Polo Industrial de Manaus (PIM), núcleo produtivo da política de incentivos fiscais da Amazônia Ocidental, abrigar atualmente mais de 600 empresas e 122.670 trabalhadores diretos⁵. Entre os segmentos de maior destaque estão os de eletroeletrônicos, motocicletas, informática, termoplásticos e linha branca. A instalação dessas indústrias foi viabilizada, em grande medida, pelo referido conjunto de benefícios fiscais, como a isenção do IPI, a suspensão ou redução do ICMS, as isenções de PIS e COFINS e os incentivos ao Imposto de Importação. Em alguns casos, também são concedidos financiamentos subsidiados por meio de instituições como a SUDAM e a SUFRAMA, fortalecendo o ambiente de negócios e reduzindo os custos de capital.

Esse arranjo tributário diferenciado tem papel fundamental na compensação das desvantagens estruturais da região, permitindo que as empresas locais mantenham margens competitivas mesmo diante de desafios logísticos e de infraestrutura. Além disso, a legislação aduaneira confere tratamento similar ao de exportação para as operações realizadas a partir do Polo, inclusive nas remessas destinadas ao restante do território nacional. Esse mecanismo assegura vantagens operacionais relevantes, tanto na aquisição de insumos quanto na distribuição de produtos acabados, ampliando a atratividade do modelo frente a outros centros industriais do país.

1336

Por seginte, sob o ponto de vista jurídico, cumpre ressaltar que todo exame dessa natureza, inclusive aquele que ora se realiza, deve estar imbuído da boa prática hermenêutica, que, desde o início, busca na Constituição, fonte originária de todo o ordenamento jurídico, os fundamentos dos institutos e conceitos em questão. Afinal, como bem asseverou o ex-Ministro

⁴ SEMPRINI, Giovanna. *Reforma Tributária na ZFM – Zona Franca de Manaus*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/423449/reforma-tributaria-na-zfm--zona-franca-de-manaus>. 27 janeiro de 2025.

⁵ Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Gov.Br. *Indicadores do PIM até julho mostram evolução no faturamento e na geração de empregos*. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/assuntos/noticias/indicadores-do-pim-ate-julho-mostram-evolucao-no-faturamento-e-na-geracao-de-empregos>.

do Supremo e renomado professor Eros Roberto Grau⁶, "não se interpreta o Direito em tiras". Essa premissa se torna ainda mais relevante no caso em apreço, dado que a matéria tratada se insere no regime jurídico da ZFM, este de sede indiscutivelmente constitucional.

Dessa forma, a política de incentivos implementada em Manaus encontrou respaldo direto no art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que assegurou sua vigência pelo prazo de vinte e cinco anos, contados a partir da promulgação da CRFB. Em 2003, com o acréscimo do artigo 92 pela Emenda Constitucional nº 42, esse prazo foi prorrogado por mais dez anos, aos quais, por derradeiro, somaram-se mais cinquenta anos, mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº. 83/2014.

Portanto, trata-se de modelo de importância e eficiência reconhecidas não apenas pelo Poder Constituinte Originário, mas também pelo Poder Constituinte Derivado, que o prorrogou até o ano de 2073, além do próprio legislador ordinário, que o instituiu (1957) e manteve (57-67 e 67-88) nos regimes constitucionais anteriores. Sobremaneira, para além de ter mérito, é dotado de normatividade, que deve ser respeitada por todos, principalmente contribuintes e Fisco.

Os mencionados dispositivos representam mais do que uma prorrogação temporal: é uma manifestação clara do compromisso do Estado brasileiro com o desenvolvimento regional e a proteção da Amazônia, nos termos do art. 3º, III, do Livro Constitucional. A permanência desse regime especial é essencial para garantir previsibilidade aos investimentos de longo prazo e segurança aos agentes econômicos que nele operam.

1337

Outrossim, convém salientar que a República também tem por fundamento a dignidade da pessoa humana, princípio inserto no inc. III do art. 1º, que reclama que se leve em consideração a população que depende da oferta de empregos que direta e indiretamente decorrem da Zona Franca, sendo a renda um fator essencial para uma existência digna.

Como leciona o professor José Afonso da Silva⁷, a dignidade da pessoa humana não é uma criação constitucional, pois ela é um desse conceitos *a priori*, um dado preexistente a toda experiência especulativa, tal como a própria pessoa humana. A Constituição, reconhecendo a sua existência e a sua eminência, transformou-a num valor supremo da ordem jurídica, quando

⁶ GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo de juízes (A Interpretação/Aplicação do Direito e os Princípios)*. 8ª ed. Refundida. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 86.

⁷ AFONSO DA SILVA, José. *A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia*. Rio de Janeiro. 1998. p. 589.

a declara como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil constituída em Estado Democrático de Direito.

Neste sentido, também é extremamente esclarecedor recorrer às lições de Celso Antônio Bandeira de Mello⁸ sobre os princípios: “*Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isso porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada*”.

Portanto, qualquer desrespeito ao regime jurídico-tributário diferenciado da Zona Franca implica ofensa às diversas regras e princípios citadas, bem como ao ordenamento constitucional como um todo, por afrontar objetivos e fundamentos inegociáveis.

Para além de sua função fiscal, o modelo tem se consolidado como um importante instrumento de proteção ambiental. A concentração das atividades industriais na área urbana de Manaus contribuiu, ao longo das décadas, para evitar a expansão desordenada sobre áreas de floresta nativa.

1338

Como resultado, o estado do Amazonas conserva mais de 97% de sua cobertura florestal original⁹, índice amplamente superior à média nacional. A política de desenvolvimento regional, ao privilegiar a verticalização da produção em um polo urbano, revelou-se, nesse aspecto, uma estratégia ambientalmente eficaz e compatível com os compromissos climáticos assumidos pelo Brasil em fóruns internacionais.

Outro aspecto frequentemente destacado por estudiosos e gestores públicos é o papel geopolítico desempenhado pela iniciativa. A presença de um polo industrial de alta complexidade no coração da floresta amazônica reforça a soberania nacional sobre uma região de grande interesse estratégico. Ademais, a consolidação de uma população urbana estável, associada à prestação de serviços públicos e à circulação de bens e capitais, contribui para fortalecer a ocupação legítima do território e desestimular pressões externas sobre os recursos naturais da Amazônia Legal.

⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 20^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 903.

⁹ Fundação Amazonas Sustentável (FAS). Fundo Amazônia. Projeto Bolsa Floresta. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Bolsa-Floresta-00001/>.

Do ponto de vista socioeconômico, os impactos do modelo também são expressivos. Estima-se que a atividade industrial da capital amazonense seja responsável por mais de meio milhão de empregos diretos e indiretos, impulsionando setores como comércio, transporte, construção civil, logística e serviços diversos. Esse dinamismo econômico atrai populações de outras partes do estado e da Região Norte, promovendo mobilidade social e reduzindo as desigualdades regionais. Além disso, a arrecadação pública indireta gerada por esse ciclo produtivo fortalece a capacidade dos entes locais de investir em áreas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura urbana.

Apesar de seus resultados positivos, o modelo não está isento de críticas. Há quem argumente que a forte dependência de incentivos fiscais cria uma fragilidade estrutural, especialmente em tempos de reformulações no sistema tributário nacional. Outros apontam a necessidade urgente de diversificação econômica, com maior estímulo à inovação, à bioeconomia e à integração com cadeias produtivas sustentáveis. Igualmente relevante é o desafio de interiorizar os efeitos positivos do polo industrial, fazendo com que os benefícios ultrapassem os limites da capital e alcancem comunidades ribeirinhas e municípios do interior.

Ainda assim, a experiência amazônica continua sendo referência em termos de política pública voltada à correção de assimetrias regionais. Seu êxito está intrinsecamente vinculado à capacidade de equilibrar três dimensões fundamentais: competitividade econômica, preservação ambiental e justiça territorial. Nesse contexto, a Reforma Tributária de 2023 representa um ponto de inflexão, exigindo atenção redobrada dos formuladores de políticas públicas e dos operadores do direito.

1339

Com a reestruturação do sistema de tributação sobre o consumo, torna-se indispensável compreender os riscos e oportunidades que se apresentam ao modelo regional instalado em Manaus. Mais do que assegurar sua sobrevivência, o momento exige repensar caminhos para consolidar sua efetividade, garantir sua adaptação ao novo cenário normativo e preservar os efeitos sociais, econômicos e ecológicos que ele produziu nas últimas décadas.

2. A REFORMA TRIBUTÁRIA (EC Nº 132/2023)

A Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, visa, em tese, a reestruturação do sistema tributário brasileiro com a intenção de simplificar a arrecadação de impostos, melhorar a transparência e promover uma maior eficiência fiscal. A proposta busca

reformular a forma como os tributos sobre o consumo são cobrados no Brasil, promovendo a unificação daquelas existentes e criando novos.

Nesse sentido, é considerada por muitos como uma tentativa de corrigir distorções fiscais acumuladas ao longo dos anos e alinhar o Brasil a modelos tributários mais modernos, como o adotado por diversos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁰, que consistem na tributação mais eficaz das rendas de capital, melhoria de progressividade e redução de complexidade.

Provavelmente tendo como principal objetivo escapar deste eterno “manicômio jurídico tributário”, expressão utilizada pelo jurista Alfredo Augusto Becker¹¹ para definir o cenário tributarista anterior à EC nº 18/1965, representado por um estado de caos normativo, que se caracterizava pela ausência de segurança jurídica e pelo alto custo para manter a conformidade, o qual, na prática, não se distancia da realidade atual.

Nos termos da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, a reforma substitui cinco tributos sobre o consumo — ICMS, ISS, IPI, PIS e COFINS — por dois novos tributos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que será compartilhado entre os estados, o Distrito Federal e os municípios, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que ficará sob a competência da União. Adicionalmente, cria-se o Imposto Seletivo (IS), com o objetivo de onerar produtos considerados prejudiciais à saúde, ao meio ambiente ou a outros aspectos extrafiscais.

1340

A CBS, prevista no art. 156-A da Constituição Federal, substituirá os atuais PIS e COFINS, com o propósito de simplificar a tributação e garantir a cobrança em uma única fase, sem a necessidade de múltiplos cálculos para apuração do tributo. O IBS, instituído pelo art. 195, inciso V, da CRFB, será cobrado sobre a circulação de bens e a prestação de serviços e incorpora a lógica do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), no qual o tributo é aplicado ao valor agregado em cada etapa da produção ou comercialização de bens e serviços, com a possibilidade de compensação dos créditos tributários pagos nas fases anteriores.

A alíquota de referência para a nova Contribuição sobre Bens e Serviços foi fixada em 9,3%, enquanto o Imposto sobre Bens e Serviços tem uma alíquota de 18,7%. Assim, a carga tributária total sobre o valor agregado (IVA) resulta em uma alíquota de 28%, conforme

¹⁰ DE CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno. *O Sistema Tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a Reforma Tributária no Brasil*. IPEA. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. Junho de 2022.

¹¹ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo, Saraiva. 1963. p. 09.

informado pelo Secretário Extraordinário da Reforma Tributária, Bernard Appy¹², em uma coletiva realizada no dia 25 de abril de 2025. Durante a sessão, o secretário detalhou as mudanças propostas e como elas impactarão o sistema tributário nacional.

Outro aspecto destacado por Appy refere-se à flexibilidade na gestão das taxas tributárias. O novo modelo oferece maior autonomia para a União, os Estados e os Municípios ajustarem as suas alíquotas de acordo com as necessidades e especificidades de cada ente federativo. Esses ajustes poderão ser feitos por meio da aprovação de leis pelas respectivas assembleias legislativas, permitindo que os entes federativos definam alíquotas superiores ou inferiores à referência nacional, conforme as exigências econômicas locais.

Segundo o secretário, essa flexibilidade tem o intuito de possibilitar uma maior adaptação dos tributos às realidades regionais e locais, buscando reduzir distorções fiscais e promover um sistema tributário mais justo e eficiente. Com isso, a reforma busca equilibrar, em tese, a uniformidade necessária para a competitividade nacional, ao mesmo tempo em que respeita as necessidades específicas de cada estado e município.

Seguindo a mesma cartela de priorização do interesse social, a criação do Imposto Seletivo, previsto no art. 153, inciso VIII, da Constituição, tem como objetivo onerar produtos considerados nocivos à saúde ou ao meio ambiente, como tabaco, bebidas alcoólicas e combustíveis fósseis, alinhando-se a práticas já adotadas em sistemas tributários internacionais com a finalidade de desmotivar o consumo desses produtos.

1341

Além disso, busca incentivar a adoção de práticas sustentáveis por parte das empresas, a fim de mitigar os efeitos do aquecimento global, reforçando o seu caráter extrafiscal¹³. Noutro ponto, o imposto terá regime monofásico, isto é, incidirá uma única vez durante a cadeia de produção ou distribuição do bem ou serviço tributável, não podendo, inclusive, compor a sua própria base de cálculo. Por outro lado, poderá compor a base de cálculo dos próprios CBS e IBS.

Em relação à quantificação, o IS poderá ser aplicado tanto de forma *ad rem*, quanto *ad valorem*. No caso da alíquota *ad rem*, ela será determinada por um valor fixo por unidade ou medida. Já na alíquota *ad valorem*, será aplicada uma porcentagem sobre um valor previamente estabelecido. Por exemplo, a atividade de extração terá uma alíquota máxima de 1% (um por

¹² Tax Group. *Imposto CBS: O que é e como funciona.* Disponível em: <https://www.taxgroup.com.br/intelligence/imposto-cbs-o-que-e-e-como-funciona/>. 25 de maio de 2025.

¹³ BELCHIOR MOREIRA, Framer. *Reforma Tributária: Imposto Seletivo e suas particularidades.* Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/422495/reforma-tributaria-imposto-seletivo-e-suas-particularidades>. 8 de janeiro de 2025.

cento) sobre o valor de mercado do produto, conforme estipulado no artigo 153, §6º, VII, da Constituição Federal.

Além de toda essa questão, a reforma apresenta como um dos seus princípios fundamentais a tributação no destino, que determina que os impostos sejam cobrados no local de consumo dos bens e serviços, em vez de no local de sua produção. Esse princípio visa corrigir distorções regionais, uma vez que, no sistema atual, estados e municípios que não produzem bens, mas consomem produtos, acabam arrecadando mais do que as regiões produtoras. Ao tributar no destino, a reforma busca reduzir as desigualdades fiscais entre as diferentes regiões do país, promovendo uma distribuição mais justa da carga tributária.

Outro princípio relevante é a não cumulatividade, que estabelece a possibilidade de compensação dos tributos pagos nas etapas anteriores da cadeia produtiva. Com isso, as empresas poderão deduzir o valor do imposto pago ao longo da produção ou comercialização, evitando que o imposto se acumule em cada fase da cadeia, característica do modelo atual.

Espera-se que, com a mencionada integração dos tributos, o processo de apuração e pagamento se torne mais direto e de fácil compreensão tanto para as empresas quanto para os órgãos fiscais. Para coordenar essa nova arrecadação, a reforma prevê a criação de um Comitê Gestor Nacional do IBS, responsável por promover a integração entre os diferentes níveis de governo e garantir que o novo sistema seja implementado de maneira uniforme em todo o território nacional.

1342

No entanto, a implementação dessa reforma traz desafios significativos. A transição para o novo modelo exigirá uma adaptação substancial por parte dos contribuintes e dos governos estaduais e municipais, com a necessidade de revisar os sistemas de arrecadação e fiscalização e adotar novas tecnologias. Esse processo será complexo e oneroso, demandando tempo e investimentos consideráveis para que a mudança seja efetiva.

Ademais, a reforma não está isenta de críticas. Alguns especialistas apontam que a unificação dos tributos pode resultar em uma carga tributária mais elevada para determinados setores, especialmente aqueles que dependem de regimes fiscais diferenciados em determinadas regiões, como a Zona Franca de Manaus. Há também preocupações sobre o impacto da reforma nos incentivos regionais e nas políticas de desenvolvimento econômico local. Embora o planejamento preveja exceções para essas regiões, a efetividade ainda está em questão, dependendo da regulamentação futura para garantir a continuidade desses benefícios.

A manutenção desses incentivos é indubitável para garantir que as políticas de desenvolvimento regional não sejam prejudicadas pelo processo de simplificação. Contudo, a chamada guerra fiscal, em que estados e municípios oferecem incentivos fiscais para atrair empresas, é uma das questões que a reforma visa resolver, por meio da maior centralização da coordenação tributária e da adoção de um sistema mais equitativo para a distribuição de carga entre os diferentes entes federativos.

3. OS IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NA ZONA FRANCA DE MANAUS

Como se interpreta dos tópicos anteriores, a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023 e a subsequente Lei Complementar nº 214/2025 trouxeram profundas alterações no sistema tributário nacional, com implicações diretas sobre a Zona Franca. Essa região, tradicionalmente amparada por incentivos fiscais específicos, depende de um arcabouço normativo que lhe garanta diferencial competitivo frente ao restante do país.

Assim, as novas normas tributárias, ao substituírem tributos como ICMS, IPI, PIS e COFINS por dois novos tributos – o Imposto sobre Bens e Serviços e a Contribuição sobre Bens e Serviços –, exigiram a criação de mecanismos de compensação para não suprimir as vantagens concedidas à cidade de Manaus.

1343

A título de exemplo, a EC nº 132/2023 expressamente manteve, em seu artigo 92-B¹⁴, o compromisso de assegurar o diferencial competitivo da ZFM. Conforme o dispositivo, as leis instituidoras dos novos tributos (IBS e CBS) deverão conter mecanismos, com ou sem contrapartidas, capazes de manter, em caráter geral, o fator que confere maior atratividade à área, nos mesmos níveis proporcionados pela legislação dos tributos extintos.

Essa previsão não apenas confere respaldo constitucional à manutenção dos benefícios, como também impõe ao legislador infraconstitucional o dever de regulamentar a matéria de forma a preservar a atratividade econômica da região, cujos termos ainda geram controvérsias e insegurança jurídica nesse novo cenário.

¹⁴ Art. 92-B. As leis instituidoras dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal estabelecerão os mecanismos necessários, com ou sem contrapartidas, para manter, em caráter geral, o diferencial competitivo assegurado à Zona Franca de Manaus pelos arts. 40 e 92-A e às áreas de livre comércio existentes em 31 de maio de 2023, nos níveis estabelecidos pela legislação relativa aos tributos extintos a que se referem os arts. 126 a 129, todos deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 1º Para assegurar o disposto no caput, serão utilizados, isolada ou cumulativamente, instrumentos fiscais, econômicos ou financeiros.

Além disso, o próprio art. 4º do ADCT, anteriormente mencionado, foi reafirmado como base normativa para a proteção do modelo da Zona Franca, o qual determina o mantimento das características de área livre de comércio, exportação e importação, e de incentivos fiscais, por prazo mínimo a partir da promulgação da Constituição. A Emenda Constitucional, ao incorporar esse dispositivo em seu novo arranjo, não apenas preserva o regime anterior, mas o projeta para o novo sistema tributário nacional, estabelecendo uma cláusula de transição que reforça, em tese, a estabilidade jurídica do modelo.

Esses dispositivos possuem relevância ímpar, pois impedem que a Reforma Tributária seja interpretada como uma ruptura com os instrumentos de política fiscal regional vigentes. Pelo contrário, incorpora a noção de equilíbrio federativo e de justiça regional, essenciais para o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia.

Outro ponto digno de destaque é que, ao inserir a obrigatoriedade de medidas compensatórias em lei complementar, a EC nº 132/2023 vincula diretamente o legislador ordinário à proteção do modelo amazônico. Ou seja, qualquer omissão ou tentativa de esvaziamento dos benefícios regionais poderá ser judicialmente contestada com base em fundamento constitucional, conferindo maior segurança aos investimentos na região.

A Lei Complementar nº 214/2025, por sua vez, a partir do seu art. 439, previu a suspensão do IBS e da CBS na importação de bens por indústrias incentivadas, bem como a concessão de créditos presumidos nas aquisições internas, de forma a preservar, ao menos formalmente, a competitividade das empresas instaladas na região.

1344

Entre os dispositivos mais importantes da nova legislação, destaca-se o artigo 443¹⁵, que suspende a incidência do IBS e da CBS sobre a importação de bens materiais realizados por indústrias incentivadas para utilização na Zona Franca.

¹⁵ Art. 443. Fica suspensa a incidência do IBS e da CBS na importação de bem material realizada por indústria incentivada para utilização na Zona Franca de Manaus.

§ 1º Não se aplica a suspensão de que trata o *caput* às importações de:

I - bens não contemplados pelo regime favorecido da Zona Franca de Manaus previstos no art. 441 desta Lei Complementar; e

II - bens de uso e consumo pessoal de que trata o art. 57 desta Lei Complementar, salvo se demonstrado que são necessários ao desenvolvimento da atividade do contribuinte vinculada ao projeto técnico-econômico aprovado.

§ 2º A suspensão de que trata o *caput* converte-se em isenção:

I - quando os bens importados forem consumidos ou incorporados em processo produtivo do importador na Zona Franca de Manaus;

II - após a depreciação integral do bem ou a permanência por 48 (quarenta e oito) meses no ativo imobilizado do estabelecimento adquirente, o que ocorrer primeiro.

Essa suspensão é convertida automaticamente em isenção tributária quando os bens importados são consumidos ou incorporados ao processo produtivo, ou ainda, quando permanecem por mais de 48 meses no ativo imobilizado do adquirente. Medida essencial para garantir que os custos tributários sobre a aquisição de insumos, tradicionalmente elevados em regiões periféricas, não inviabilizassem economicamente a atividade industrial na cidade de Manaus.

Além disso, visou preservar as condições de concorrência da indústria manauara frente aos demais centros industriais do país por meio de um regime de créditos presumidos de IBS e CBS, aplicável a uma série de operações internas e interestaduais. O art. 447, por exemplo, institui crédito presumido de IBS nas aquisições de bens industrializados nacionais por indústrias sediadas na capital amazonense, com percentuais diferenciados conforme a origem geográfica: 7,5% para bens provenientes do Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) e 13,5% para os oriundos das demais regiões. Essa diferenciação busca corrigir as assimetrias logísticas e fomentar a interiorização do desenvolvimento.

Complementando esse mecanismo, o art. 448 estabelece alíquota zero de IBS e CBS nas operações entre indústrias incentivadas dentro da própria Zona Franca, reforçando a coesão do polo industrial e promovendo encadeamentos produtivos locais. O artigo seguinte garante, nesse contexto, crédito presumido de 7,5% do IBS sobre aquisições de bens intermediários entre essas indústrias, desde que tais insumos sejam utilizados na fabricação de bens finais.

1345

Outros dispositivos ampliam esse sistema de compensações, ao permitir créditos presumidos nas operações de saída de Manaus com destino ao restante do território nacional, o que mitiga o risco de perda de mercado pelas empresas locais.

No entanto, é no art. 452 que se impõem limites à fruição desses benefícios: os créditos presumidos somente poderão ser compensados com débitos do mesmo tributo e deverão ser utilizados em até cinco anos, sob pena de extinção. Essa limitação à denominada compensação cruzada tem sido objeto de críticas por parte do setor produtivo, que teme que o prazo exíguo prejudique a efetividade dos incentivos, especialmente para empresas com baixa rotatividade ou ciclos longos de produção.

E ainda, além do debate quanto ao setor industrial, o comércio – especialmente empresas que atuam como distribuidoras ou varejistas – evidentemente não recebeu o mesmo nível de

atenção¹⁶. A cobrança da CBS em operações internas e a ausência de benefícios específicos para quem apenas revende produtos sem industrializá-los pode elevar os custos e afetar o preço final ao consumidor.

Quanto ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), uma listagem preliminar sugere que quase 97% dos mais de 10 mil códigos de produtos da tabela de incidência do imposto terão suas alíquotas zeradas a partir de 2027. Os cerca de 300 produtos remanescentes permanecerão sujeitos à incidência de alíquotas não nulas do IPI, sem prejuízo do benefício da não incidência com aproveitamento de créditos tributários pelo adquirente de produtos efetivamente industrializados na ZFM¹⁷.

Nota-se que os mecanismos previstos para manter o diferencial competitivo à Zona Franca têm impacto ambíguo sobre a meta de arrecadação e sobre as alíquotas de referência dos novos tributos. A permanência de um resíduo do IPI reduz o volume de arrecadação a ser substituído e impacta negativamente a alíquota de referência da CBS, ao passo que os créditos presumidos e demais benefícios do IBS e da CBS implicam renúncias de receitas que pressionam as alíquotas de referência na direção contrária para reequilibrar a arrecadação.

Dessa forma, outro fator que levanta alertas é a interferência dos incentivos concedidos à região no cálculo das alíquotas de referência nacionais do IBS e da CBS. Essa previsão tende a gerar um aumento das alíquotas médias para os demais contribuintes do país, criando pressão política para redução futura dos benefícios. Tal cenário pode conduzir a um gradual esvaziamento do modelo, por meio de mecanismos indiretos, ainda que a proteção constitucional permaneça vigente.

1346

Em contrapartida, destaca-se, por intermédio do art. 159-A da EC nº 132/2023, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que tem por objetivo reduzir desigualdades econômicas e sociais entre os entes federativos, além de neutralizar os efeitos da migração da tributação da origem para o destino – um dos pilares centrais da reforma.

Através de aportes progressivos que alcançarão R\$ 60 bilhões anuais a partir de 2043, o FNDR destinará recursos para investimentos em infraestrutura, inovação tecnológica,

¹⁶ BARUCHI, Taís. *Atenção à Reforma Tributária na Zona Franca de Manaus*. Disponível em: <https://convergenciadigital.com.br/opiniao/atencao-a-reforma-tributaria-na-zona-franca-demanaus/>. 16 de abril de 2025.

¹⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Resultados do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/resultados-do-grupo-de-trabalho-sobre-a-reforma-tributaria8A81881F8A588DD8018AF6C47BEC731B.htm>. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2023. (Relatório do TCU).

sustentabilidade ambiental e capacitação produtiva, com prioridade para regiões historicamente menos desenvolvidas¹⁸.

No contexto amazônico, essa estratégia nacional é complementada pela criação de fundos específicos voltados à preservação e diversificação econômica da Zona Franca de Manaus. O Projeto de Lei Complementar nº 47/2024 propõe a instituição do Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas (FUNDSAM), bem como do Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá.

Esses fundos têm como finalidade compensar eventuais perdas de arrecadação decorrentes da implementação do IBS e da CBS, ao mesmo tempo em que fomentam novos arranjos produtivos locais. A estrutura de governança desses fundos será composta por representantes do poder público, da sociedade civil, da iniciativa privada e da academia, com proposta de pluralidade, transparência e alinhamento com os planos regionais de desenvolvimento¹⁹.

O FUNDSAM, em especial, surge como instrumento fundamental para garantir a transição segura da economia amazonense diante da eventual diminuição da dependência do modelo tradicional da ZFM. Por meio do financiamento a setores estratégicos – como biotecnologia, economia verde, energias renováveis, turismo sustentável e desenvolvimento científico –, o fundo visa preparar a região para o cenário pós-incentivos fiscais, previsto constitucionalmente até 2073.

1347

Com metas de incentivo à inovação, geração de empregos, sustentabilidade ambiental e qualificação profissional, os fundos de desenvolvimento se apresentam como pilares de um novo ciclo de crescimento inclusivo e ambientalmente responsável para a Amazônia, reafirmando o compromisso do pacto federativo com a preservação e valorização da região.

Por segunte, a jurisprudência também desempenha papel central na preservação do regime fiscal da cidade de Manaus. Recentemente, em junho de 2025, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Tema Repetitivo 1239, de relatoria do renomado Ministro Luiz

¹⁸ FREITAS, Amarísio. *Comsefaz Explica: O que é e qual a importância do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional*. Disponível em: <https://comsefaz.org.br/novo/comsefaz-explica-o-que-e-e-qual-a-importancia-do-fundo-nacional-de-desenvolvimento-regional/>. 09 de abril de 2025.

¹⁹ IBET. Instituto Brasileiro dos Estudos Tributários. PLP 47/202. Dispõe sobre o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas (FUNDSAM) e do Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/plp-47-dispoe-sobre-o-fundo-de-sustentabilidade-e-diversificacao-economica-do-estado-do-amazonas-fundsam-e-do-fundo-de-desenvolvimento-sustentavel-dos-estados-da-amazonia-ocidental-e-do-amapa/>. 12 de abril de 2024.

Alberto Gurgel de Faria, firmou entendimento²⁰ de que não incidem a contribuição ao PIS e a COFINS sobre as receitas advindas da prestação de serviço e da venda de mercadorias nacionais e nacionalizadas a pessoas físicas e jurídicas no âmbito da Zona Franca. A Corte reconheceu a natureza de "exportação" dessas operações, mesmo quando realizadas dentro do território nacional, conferindo-lhes a imunidade prevista no artigo 149, § 2º, inciso I, da Constituição Federal.

Esse precedente representa um marco importante para a segurança jurídica dos contribuintes, ao reconhecer que a região, embora localizada em território nacional, goza de um tratamento fiscal excepcional, comparável ao destinado a operações internacionais. Com o advento da CBS em substituição ao PIS e à COFINS, a doutrina jurídica passa a debater se o entendimento do Tema 1239 poderá ser aplicado analogicamente à nova contribuição. Caso contrário, abrir-se-á uma lacuna interpretativa que poderá gerar intensa litigiosidade, com prejuízos tanto para o Fisco quanto para as empresas da ZFM.

A preocupação central, portanto, reside na necessidade de que os novos instrumentos legais e infralegais respeitem não apenas a formalidade das previsões constitucionais, mas garantam, de fato, os efeitos práticos dos incentivos fiscais historicamente assegurados à região e determinadas teses fixadas. A mera substituição de tributos e a criação de novos regimes, sem eficácia econômica e operacional equivalente ao sistema anterior, podendo representar um retrocesso disfarçado de continuidade normativa.

1348

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, a Reforma Tributária brasileira, concretizada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada por lei complementar subsequente, constitui um marco estrutural de transição do modelo de arrecadação baseado na origem da produção para aquele centrado no destino do consumo.

Em meio a essa profunda transformação, a Zona Franca de Manaus se destaca como uma exceção que confirma a regra, exigindo do Estado brasileiro o reconhecimento de suas singularidades históricas, geográficas e econômicas. A manutenção do seu regime de incentivos, portanto, não é um privilégio isolado, mas uma concretização direta do artigo 3º,

²⁰ Julgamento do Tema Repetitivo nº 1239/STJ (AREsp n. 2.613.918/AM, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 11/6/2025, DJEN de 18/6/2025)

inciso III, da Constituição Federal, que consagra como objetivo fundamental da República a redução das desigualdades regionais e sociais.

Nesse contexto, os dispositivos inseridos na EC nº 132/2023, a exemplo do art. 92-B, e os instrumentos previstos na Lei Complementar nº 214/2025, como a suspensão tributária e os créditos presumidos, são expressões normativas dessa diretriz constitucional. Eles visam assegurar que o Polo Industrial continue a desempenhar seu papel de industrialização sustentável na Amazônia, promovendo emprego, inovação e inclusão social em uma das regiões mais sensíveis do país.

A criação dos fundos de desenvolvimento regional, em especial o FUNDSAM, complementa esse esforço ao possibilitar a diversificação econômica e a preparação da região para um futuro menos dependente dos incentivos fiscais tradicionais, mas ainda comprometido com o desenvolvimento equilibrado do território nacional.

Portanto, a efetividade da reforma dependerá, em última análise, de sua capacidade de conciliar eficiência arrecadatória com justiça social e equilíbrio federativo. O modelo da Zona Franca não deve ser visto como um entrave à modernização tributária, mas como uma oportunidade para reafirmar os compromissos constitucionais com o Brasil profundo e pluricultural.

1349

A preservação deste modelo revela que a construção de um sistema tributário moderno não pode prescindir da solidariedade entre regiões e do reconhecimento das desigualdades históricas que ainda desafiam a plena realização do pacto federativo.

Nesse cenário, caberá ao legislador, ao administrador e ao intérprete constitucional assegurar que os benefícios da reforma sejam, de fato, compartilhados por todos os brasileiros, inclusive aqueles que vivem e constroem o futuro a partir da floresta amazônica – território de relevância ímpar para o equilíbrio ambiental e econômico do planeta.

Como dito pelo Dr. Clóvis Albuquerque da Mata²¹, enquanto seu exercício como juiz de direito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, “*Manaus, quem poderá reduzir-te a realeza de cidade metrópole na bruta selva? Entre gritos alegres ou de tristeza, sempre serás uma terra benfazeja, traçando rumos divinais na relva*”.

²¹ ALBUQUERQUE DA MATA, Clóvis. *Manaus Beleza, Cidade Universal*. Manaus, Amazonas. Disponível em: <https://www.facebook.com/share/1ZihpVBWnS/?>. 11 de novembro de 2022.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. Rio de Janeiro, 1998. p. 589.

ALBUQUERQUE DA MATA, Clóvis. Manaus Beleza, Cidade Universal. Manaus, Amazonas. Disponível em: <https://www.facebook.com/share/1ZihpVBWnS/>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 903.

BARUCHI, Taís. Atenção à Reforma Tributária na Zona Franca de Manaus. Disponível em: <https://convergenciadigital.com.br/opiniao/atencao-a-reforma-tributaria-na-zona-franca-demanaus/>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 1963. p. 9.

BELCHIOR MOREIRA, Fábrica. Reforma Tributária: Imposto Seletivo e suas particularidades. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/422495/reforma-tributaria-imposto-seletivo-e-suas-particularidades>. Acesso em: 8 jan. 2025.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 92-B e Art. 443. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

DE CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno. O Sistema Tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a Reforma Tributária no Brasil. IPEA. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, jun. 2022. 1350

DE MORAES RAMOS FILHO, Carlos Alberto. Direito Financeiro e Econômico Esquematizado. 6. ed. 2024. p. 306.

FREITAS, Amarílio. Comsefaz Explica: O que é e qual a importância do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://comsefaz.org.br/novo/comsefaz-explica-o-que-e-e-qual-a-importancia-do-fundo-nacional-de-desenvolvimento-regional/>. Acesso em: 9 abr. 2025.

FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL (FAS). Fundo Amazônia: Projeto Bolsa Floresta. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Bolsa-Floresta-00001/>. Acesso em: 2025.

GRAU, Eros Roberto. Por que tenho medo de juízes (A Interpretação/Aplicação do Direito e os Princípios). 8. ed. refundida. São Paulo: Malheiros Editores, 2017. p. 86.

IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. PLP 47/2024. Dispõe sobre o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas (FUNDSAM) e do Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/plp-47-dispoe-sobre-o-fundo-de-sustentabilidade-e/>

diversificacao-economica-do-estado-do-amazonas-fundsam-e-do-fundo-de-desenvolvimento-sustentavel-dos-estados-da-amazonia-ocidental-e-do-amapa/. Acesso em: 12 abr. 2024.

JULGAMENTO do Tema Repetitivo nº 1239/STJ. (AREsp n. 2.613.918/AM, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 11 jun. 2025, DJEN de 18 jun. 2025).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. Indicadores do PIM até julho mostram evolução no faturamento e na geração de empregos. Gov.br. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/assuntos/noticias/indicadores-do-pim-ate-julho-mostram-evolucao-no-faturamento-e-na-geracao-de-empregos>. Acesso em: 2025.

SEMPRINI, Giovanna. Reforma Tributária na ZFM – Zona Franca de Manaus. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/423449/reforma-tributaria-na-zfm--zona-franca-de-manaus>. Acesso em: 27 jan. 2025.

TAX GROUP. Imposto CBS: O que é e como funciona. Disponível em: <https://www.taxgroup.com.br/intelligence/imposto-cbs-o-que-e-e-como-funciona/>. Acesso em: 25 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Resultados do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/resultados-do-grupo-de-trabalho-sobre-a-reforma-tributaria8A81881F8A588DD8018AF6C47BEC731B.htm>. Acesso em: 2025.