

ISENÇÃO TRIBUTÁRIA E OS LIMITES DA ATUAÇÃO EMPRESARIAL: UMA ANÁLISE SOBRE A UTILIZAÇÃO ESTRATÉGICA DA ISENÇÃO COMO VANTAGEM COMPETITIVA NA ZONA FRANCA DE MANAUS

Adrine de Andrade Lima¹
Rosana Reis de Melo Silva²

RESUMO: Este artigo analisa a utilização estratégica das isenções tributárias pelas empresas do Polo Industrial de Manaus (PIM) sob a ótica das transformações estruturais introduzidas pela Reforma Tributária, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 132/2023 e na Lei Complementar nº 214/2025. O objetivo central consiste em investigar como esses incentivos fiscais podem ser instrumentalizados como vantagem competitiva sustentável, observando-se os limites da legalidade e a finalidade socioeconômica intrínseca ao modelo Zona Franca de Manaus (ZFM). Metodologicamente, a pesquisa fundamenta-se em uma abordagem qualitativa e descritiva, utilizando o método dedutivo ancorado em revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial. Os resultados evidenciam que a manutenção da competitividade no novo cenário tributário exige das empresas uma transição para modelos de governança tributária e planejamento fiscal de alta conformidade, priorizando a eficiência na gestão de créditos e a transparência. Conclui-se que a utilização estratégica das isenções permanece juridicamente legítima e economicamente viável desde que rigorosamente alinhada à função social da empresa e aos objetivos constitucionais de desenvolvimento regional e redução de desigualdades.

Palavras-chave: Isenção Tributária. Zona Franca de Manaus. Reforma Tributária. Competitividade. Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT: This article analyzes the strategic use of tax exemptions by companies in the Manaus Industrial Hub (PIM) from the perspective of the structural transformations introduced by the Tax Reform, embodied in Constitutional Amendment No. 132/2023 and Complementary Law No. 214/2025. The central objective is to investigate how these tax incentives can be instrumentalized as a sustainable competitive advantage, while observing the limits of legality and the socioeconomic purpose intrinsic to the Manaus Free Trade Zone (ZFM) model. Methodologically, the research is based on a qualitative and descriptive approach, using the deductive method anchored in bibliographic, documentary, and jurisprudential review. The results show that maintaining competitiveness in the new tax scenario requires companies to transition to high-compliance tax governance and tax planning models, prioritizing efficiency in credit management and transparency. It is concluded that the strategic use of exemptions remains legally legitimate and economically viable as long as it is strictly aligned with the social function of the company and the constitutional objectives of regional development and reduction of inequalities.

Keywords: Tax exemption. Manaus Free Trade Zone. Tax reform. Competitiveness. Regional development.

¹ Graduanda do curso de Bacharelado em Direito, Centro Universitário Fаметro- Manaus – Amazonas – Brasil.

² Professora Especialista, Orientadora e Coordenadora do TCC II. Centro Universitário Fаметro. Manaus – Amazonas – Brasil.

I INTRODUÇÃO

A Zona Franca de Manaus (ZFM) consolidou-se, desde sua gênese em 1967, por meio do Decreto-Lei nº 288, como um dos mais robustos e longevos instrumentos de desenvolvimento regional do Brasil. Alicerçada na concessão de um regime fiscal diferenciado, a ZFM foi concebida não apenas como um polo industrial, mas como uma estratégia geopolítica de integração nacional e preservação da soberania na região amazônica. A atração de investimentos produtivos e a promoção de uma industrialização acelerada em uma área geograficamente remota foram os pilares que permitiram a fixação populacional e o surgimento de um dos maiores complexos industriais da América Latina, o Polo Industrial de Manaus (PIM).

Sob a perspectiva da ordem econômica constitucional, a existência de regimes diferenciados de tributação destinados à promoção do desenvolvimento regional encontra fundamento nos próprios objetivos estruturantes da Constituição Federal de 1988. Conforme leciona Grau (2018), a ordem econômica brasileira não se limita à proteção da livre iniciativa, devendo igualmente promover a redução das desigualdades regionais e sociais, de modo a compatibilizar eficiência econômica e justiça distributiva. Nesse contexto, a Zona Franca de Manaus revela-se instrumento constitucionalmente legítimo de intervenção econômica voltado à integração nacional, à valorização da Amazônia e à concretização dos objetivos fundamentais da República.

Historicamente, o modelo ZFM demonstrou resiliência frente às diversas crises econômicas e mudanças constitucionais, sendo sucessivamente reafirmado pelo constituinte, como se observa no art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Contudo, a contemporaneidade impõe um desafio sem precedentes: a promulgação da Reforma Tributária, materializada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025. Esta reforma promove uma reestruturação profunda e sistêmica da tributação sobre o consumo no Brasil, substituindo a lógica de tributos fragmentados e cumulativos por um modelo baseado no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS).

Essa transição para um sistema de não cumulatividade plena e tributação no destino gera um ambiente de incertezas jurídicas e operacionais para as empresas instaladas na ZFM. O diferencial competitivo de Manaus, historicamente baseado na isenção ou redução de tributos na origem (como o IPI, o ICMS e as contribuições para o PIS/COFINS), precisa

agora ser reinterpretado à luz de uma nova gramática tributária. Surge, então, o questionamento sobre como a manutenção dos incentivos regionais será operacionalizada em um sistema que busca a neutralidade fiscal e a simplificação extrema, sem que isso resulte no esvaziamento econômico do modelo amazônico.

Diante desse cenário de transição paradigmática, o problema da pesquisa consiste em analisar de que maneira as empresas instaladas no Polo Industrial de Manaus podem utilizar, de forma estratégica e dentro dos limites legais, as isenções tributárias, de modo a manter sua competitividade e preservar a função socioeconômica do modelo. A questão central não é apenas a sobrevivência financeira das organizações, mas a legitimidade jurídica de suas práticas em um ambiente que exige maior transparência e demonstração de resultados sociais.

A hipótese que norteia este estudo sustenta que as empresas instaladas no PIM tenderão a adaptar suas estratégias empresariais para garantir competitividade, migrando de uma gestão passiva de incentivos para uma governança tributária ativa e sofisticada. Essa adaptação, contudo, só será sustentável se as empresas conseguirem se adequar aos novos limites fiscais impostos pela reforma, demonstrando que a fruição do benefício está intrinsecamente ligada aos objetivos de desenvolvimento regional e preservação ambiental. A hipótese pressupõe que a vantagem competitiva no "pós-reforma" residirá na eficiência da gestão de créditos tributários e na conformidade rigorosa com as novas exigências de transparência.

A relevância do tema é multifacetada. Do ponto de vista econômico, a ZFM é responsável por uma parcela significativa do PIB da região Norte e pela geração de milhares de empregos diretos e indiretos, sendo o motor da economia amazonense. Sob a ótica jurídica, o debate envolve princípios fundamentais como o pacto federativo, a isonomia e a extrafiscalidade dos tributos. Além disso, a preservação do modelo ZFM é frequentemente apontada como uma das estratégias mais eficazes para a conservação da floresta amazônica, ao oferecer uma alternativa econômica viável que não depende da exploração predatória dos recursos naturais.

Assim, juridicamente, a isenção tributária não pode ser vista como um fim em si mesma, mas como um meio para atingir objetivos constitucionais. Ela exige motivação normativa clara, limitação temporal e mecanismos robustos de transparência e controle. Do ponto de vista jurídico-estratégico, as táticas empresariais de utilização de isenções na ZFM só são legítimas quando observam estritamente os limites formais, como a previsão legal e a

competência legislativa e os limites materiais, que dizem respeito à finalidade pública e à proibição de criação de privilégios desarrazoados que distorçam a livre concorrência sem uma justificativa social plausível.

Este trabalho propõe-se, portanto, a percorrer os caminhos dessa nova arquitetura tributária, analisando a doutrina clássica e contemporânea, a jurisprudência dos tribunais superiores e os dispositivos da nova legislação, a fim de oferecer uma visão clara sobre os limites e as possibilidades do planejamento tributário estratégico na Zona Franca de Manaus. A introdução de novos conceitos, como o Imposto Seletivo e o tratamento diferenciado para bens produzidos na ZFM, exige um olhar atento e crítico dos operadores do direito e dos gestores empresariais, tarefa a que este artigo se dedica.

2. A ZONA FRANCA DE MANAUS: FINALIDADE HISTÓRICA E REGIME CONSTITUCIONAL

A ZFM nasceu como resposta às assimetrias regionais e à necessidade de desenvolvimento da Amazônia, tendo sua base normativa originária em atos legais dos anos 1950-1960 e consolidação constitucional no art. 40 do ADCT, que manteve o regime especial pelo prazo constitucional determinado.

O caráter constitucionalizado da ZFM ratifica que suas isenções não são meras benesses fiscais, mas medidas públicas com finalidade de interesse nacional e regional, fixar população, promover industrialização e assegurar presença do Estado na Amazônia. A literatura especializada sublinha que, historicamente, as isenções da ZFM funcionaram simultaneamente como política pública e vantagem competitiva para as empresas instaladas; essa ambivalência originou debates sobre eficiência dos incentivos e sobre a necessidade de controles mais rigorosos.

Estudos regionais e relatórios institucionais apontam que, ao longo de décadas, a conformação do regime acabou por criar efeitos de mercado (ganhos de competitividade) que não necessariamente se traduziram integralmente em benefícios socioeconômicos equilibrados. A análise deve partir do reconhecimento do caráter dual da ZFM (público e econômico) e buscar medir se a estratégia empresarial de uso da isenção respeita ou corre o risco de subverter a finalidade pública consagrada constitucionalmente.

2.1 A Reforma Tributária (Ec 132/2023 E Lc 214/2025): Reconfiguração Normativa E Impactos Potenciais

A Emenda Constitucional no 132/2023 instituiu a reforma estrutural do sistema de tributação sobre o consumo, criando o espaço constitucional para a unificação de tributos e para o redesenho do regime de incentivos. A Lei Complementar no 214/2025 regulamentou a nova arquitetura (introduzindo, por exemplo, o IBS e outras modalidades de contribuição), definindo regras transitórias e instrumentos de gestão do novo sistema.

Essas alterações implicam reavaliação da forma como benefícios regionais estruturados sobre bases antigas (ICMS, IPI, PIS/COFINS) se traduzem na nova sistemática, exigindo adaptação normativa e interpretativa. Dissertações e artigos jurídicos que analisaram a reforma e a ZFM concluem que, embora a Constituição tenha previsto preservação do regime até prazo estendido, a operacionalização prática dos incentivos dependerá da compatibilização dos dispositivos locais com as novas bases de incidência e dos mecanismos de transição estabelecidos pela LC 214/2025. Ou seja, há preservação constitucional formal, mas a efetividade econômica e operacional das isenções requer atualização técnica e comprovação de finalidade regional.

A investigação precisa mapear quais dispositivos da LC 214/2025 e dos atos regulamentares afetam diretamente os benefícios do PIM (regras de crédito, exigências documentais, requisitos setoriais) e como as empresas podem, dentro desses limites, ajustar suas estratégias.

3 A ISENÇÃO COMO ESTRATÉGIA EMPRESARIAL

Do ponto de vista empresarial, a isenção constitui vantagem competitiva porque pode reduzir custo efetivo de produção, ampliar margem de lucro e permitir preços mais competitivos. Embora os incentivos fiscais possam gerar vantagens competitivas relevantes para as empresas beneficiárias, sua legitimidade jurídica não decorre exclusivamente dos efeitos econômicos produzidos.

Ricardo Lobo Torres (2009), sustenta que a tributação e os mecanismos de desoneração devem permanecer vinculados aos valores constitucionais que justificam sua existência, especialmente aqueles relacionados à promoção do desenvolvimento econômico, da justiça fiscal e da redução das desigualdades. Dessa forma, a utilização estratégica das isenções fiscais pelas empresas instaladas no Polo Industrial de Manaus somente se mostra plenamente

legítima quando compatível com os objetivos públicos que fundamentaram a criação do regime especial, evitando a descaracterização da finalidade constitucional dos incentivos concedidos.

Contudo, a doutrina alerta que a utilização estratégica só é sustentável quando observada a proporcionalidade entre benefício e retorno público (emprego, desenvolvimento, inclusão regional). Segundo Coêlho (2018) a extrafiscalidade, portanto, não é um fim em si mesma, mas um instrumento para a consecução de objetivos sociais, econômicos ou ambientais. Quando desvirtuada de sua finalidade pública, transformando-se em mera benesse fiscal sem contrapartida social, perde sua legitimidade e pode gerar distorções concorrenciais e ineficiência econômica.

Estudos empíricos e trabalhos acadêmicos regionais (p. ex., Chaar) identificam que, após a reforma, as empresas do PIM tendem a adotar as seguintes estratégias compatíveis com os novos limites: fortalecimento de governança tributária e compliance; reengenharia de cadeia de suprimentos visando otimizar créditos permitidos pela nova sistemática; investimento em atividades que comprovem contrapartida socioeconômica (inovação, emprego local); e uso de planejamento tributário dentro dos contornos legais para preservação da competitividade. Essas estratégias equilibram interesses privados com exigências públicas. Chaar (2023, p. 28). destaca que:

O modelo ZFM se adequa ao desenvolvimento sustentável, insculpido na Carta de 88, protegendo o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, em virtude da sua atividade econômica, que não tem como base precíua a exploração do meio ambiente.

A hipótese de que empresas irão ajustar estratégias se confirma na literatura: a adaptação envolve não apenas ajustes contábeis, mas reposicionamento estratégico em governança, CSR (responsabilidade socioeconômica) e demonstração objetiva do vínculo entre benefício e resultado regional.

3.1 A Reconfiguração Da Vantagem Competitiva Na Zona Franca De Manaus Após A Reforma Tributária

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023, posteriormente regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, inaugurou um novo paradigma no sistema tributário brasileiro ao substituir a lógica fragmentada da tributação sobre o consumo por um modelo baseado na não cumulatividade ampla e na tributação no destino. Nesse contexto, foram extintos ou progressivamente substituídos tributos tradicionalmente utilizados como instrumentos de política fiscal na Zona Franca de Manaus, tais como ICMS, ISS, PIS e COFINS, sendo instituídos o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre

Bens e Serviços (CBS), além do Imposto Seletivo. Essa alteração estrutural impacta diretamente a lógica de funcionamento dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, uma vez que o modelo anterior se baseava, em grande medida, na concessão de isenções ou reduções tributárias incidentes na origem da produção. Com a adoção do princípio da tributação no destino, a vantagem competitiva anteriormente conferida às empresas instaladas no Polo Industrial de Manaus tende a ser relativizada, exigindo uma reconfiguração das estratégias empresariais.

Sob a ótica doutrinária, tais mudanças devem ser analisadas à luz dos limites constitucionais da tributação. Conforme leciona Carrazza (2025) a isenção tributária não pode ser concebida como privilégio arbitrário, devendo sempre encontrar fundamento em valores constitucionais, notadamente na promoção da igualdade material e no atendimento ao interesse público.

Tal advertência se mostra especialmente relevante no contexto da reforma tributária, na medida em que a reestruturação do sistema exige maior transparência e justificativa dos benefícios concedidos. Nesse novo cenário, a competitividade deixa de estar centrada exclusivamente na fruição direta de benefícios fiscais e passa a depender de fatores como a eficiência na gestão de créditos tributários, a estruturação adequada das cadeias produtivas e o cumprimento rigoroso das exigências normativas relacionadas à comprovação de operações e à transparência fiscal. A não cumulatividade plena dos novos tributos impõe às empresas a necessidade de reorganizar suas operações de modo a maximizar o aproveitamento de créditos, reduzindo, assim, o impacto da carga tributária efetiva.

Além disso, a preservação constitucional da Zona Franca de Manaus, prevista no art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não afasta a necessidade de compatibilização do regime especial com a nova sistemática tributária. Isso significa que, embora o modelo permaneça formalmente assegurado, sua efetividade econômica dependerá da capacidade de adaptação das normas infraconstitucionais e das práticas empresariais às diretrizes estabelecidas pela reforma.

Assim, observa-se uma transição de um modelo baseado em incentivos fiscais diretos para um modelo que privilegia a eficiência fiscal e a governança tributária. As empresas passam a investir em mecanismos de compliance, planejamento tributário lícito e demonstração de contrapartidas socioeconômicas, como geração de empregos, inovação tecnológica e desenvolvimento regional, a fim de legitimar a manutenção dos benefícios usufruídos.

Portanto, a reforma tributária não elimina a relevância da Zona Franca de Manaus, mas redefine os parâmetros de sua competitividade. A vantagem anteriormente associada à mera localização geográfica e à concessão de isenções passa a exigir uma atuação empresarial mais estratégica, alinhada aos princípios da transparência, da eficiência e da finalidade pública.

3.2 Limites Jurídicos Do Planejamento Tributário Na Zona Franca De Manaus

O planejamento tributário, enquanto instrumento legítimo de organização empresarial, encontra respaldo no princípio da livre iniciativa e na autonomia privada, permitindo ao contribuinte estruturar suas atividades de modo a reduzir, licitamente, a carga tributária. No entanto, tal prática não é absoluta, encontrando limites no ordenamento jurídico, especialmente quando envolve a utilização de incentivos fiscais em regimes diferenciados como o da Zona Franca de Manaus. A distinção entre planejamento tributário lícito (elisão fiscal) e práticas abusivas (evasão ou elusão ilícita) torna-se fundamental nesse contexto.

Machado Segundo (2023) afirma que a elisão fiscal, ou planejamento tributário lícito, ocorre quando o contribuinte, antes da concretização do fato gerador, utiliza-se de meios legais para evitar ou reduzir a carga tributária. Distingue-se da evasão, que pressupõe a ocorrência do fato gerador e a utilização de meios ilícitos para sonegar o tributo devido.

No âmbito constitucional, o planejamento tributário deve observar princípios como legalidade, isonomia e capacidade contributiva. Nesse sentido, Roque Antônio Carrazza destaca que “o contribuinte não pode, a pretexto de economia fiscal, violar a estrutura normativa do tributo ou desvirtuar sua finalidade constitucional”. Essa limitação é particularmente relevante na Zona Franca de Manaus, onde os incentivos fiscais possuem finalidade pública expressa, vinculada ao desenvolvimento regional.

Adicionalmente, a utilização estratégica de isenções deve respeitar a finalidade extrafiscal que justifica sua concessão. Sacha (2018) alerta que a extrafiscalidade não pode ser capturada por interesses privados dissociados do interesse coletivo, sob pena de perda de legitimidade do sistema tributário, empresas que se beneficiam dos incentivos da ZFM devem demonstrar efetiva contrapartida socioeconômica, sob risco de questionamentos jurídicos e institucionais.

Com a implementação da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025, tais limites tendem a se intensificar, especialmente em razão do aumento das exigências de transparência, rastreabilidade e conformidade fiscal. O novo modelo tributário,

baseado na não cumulatividade plena e na ampla utilização de créditos, demanda maior rigor na comprovação das operações e na consistência das informações prestadas pelas empresas.

Nesse cenário, práticas como a simulação de operações, o uso artificial de estruturas empresariais ou a exploração indevida de lacunas normativas podem ser caracterizadas como abuso de direito ou fraude à lei, sujeitando o contribuinte a sanções administrativas e judiciais. Por outro lado, estratégias baseadas em reorganização societária legítima, eficiência operacional e adequada gestão tributária permanecem plenamente admitidas.

Dessa forma, o planejamento tributário na Zona Franca de Manaus deve ser compreendido como um instrumento condicionado à observância dos limites legais e constitucionais, bem como à preservação da finalidade pública dos incentivos fiscais. A atuação empresarial estratégica, portanto, não se resume à redução de custos, mas envolve a construção de um modelo de negócios alinhado à legalidade, à transparência e ao desenvolvimento regional sustentável.

3.3 Evidência Empírica: Impactos Econômicos E Sociais Da Zona Franca De Manaus

A análise jurídica da utilização estratégica das isenções tributárias na Zona Franca de Manaus deve ser complementada por dados empíricos que evidenciam a relevância concreta do modelo para o desenvolvimento regional. Nesse sentido, informações institucionais divulgadas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus demonstram que o Polo Industrial de Manaus (PIM) desempenha papel central na economia da região Norte, tanto na geração de empregos quanto na dinamização da atividade econômica.

De acordo com relatórios recentes da SUFRAMA, o Polo Industrial de Manaus reúne mais de 500 empresas instaladas e é responsável pela geração de aproximadamente 100 mil empregos diretos e mais de 400 mil empregos indiretos, considerando toda a cadeia produtiva vinculada ao modelo. Tais números evidenciam que a ZFM não se limita a um regime de incentivos fiscais, mas constitui um verdadeiro eixo estruturante da economia regional, impactando diretamente a renda, o consumo e a estabilidade social na região amazônica.

Sob a perspectiva econômica, o faturamento anual do PIM frequentemente ultrapassa a casa das centenas de bilhões de reais, com forte participação nos setores de eletroeletrônicos, duas rodas e bens de informática. Esse volume de produção não apenas contribui para o Produto Interno Bruto (PIB) do estado do Amazonas, mas também possui efeitos multiplicadores relevantes sobre outros setores econômicos, como comércio, serviços e logística.

Além disso, estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada indicam que a política de incentivos fiscais associada à Zona Franca de Manaus exerce impacto significativo na redução das desigualdades regionais, ao promover a interiorização do desenvolvimento econômico e a fixação populacional na região Norte. Tais dados reforçam a dimensão extrafiscal do modelo, evidenciando que sua manutenção atende a objetivos constitucionais mais amplos.

Por outro lado, a literatura também aponta críticas relevantes quanto à relação custo-benefício dos incentivos concedidos, especialmente no que se refere ao volume de renúncia fiscal envolvido. Relatórios do Tribunal de Contas da União destacam a necessidade de maior transparência e avaliação periódica da efetividade dos benefícios fiscais, a fim de assegurar que os resultados socioeconômicos justifiquem os custos suportados pelo Estado.

Nesse contexto, a incorporação de dados empíricos à análise jurídica permite uma compreensão mais completa do papel da Zona Franca de Manaus, evidenciando que a utilização estratégica das isenções tributárias deve ser avaliada não apenas sob a ótica da legalidade, mas também à luz de sua efetividade econômica e social. Assim, a manutenção do modelo depende da capacidade de demonstrar que os benefícios fiscais concedidos se traduzem em ganhos concretos para a coletividade, especialmente em termos de geração de emprego, desenvolvimento regional e redução das desigualdades.

3.4 Jurisprudência Do Stf Sobre Incentivos Fiscais, Zona Franca De Manaus E Limites Ao Planejamento Tributário

A análise da utilização estratégica de incentivos fiscais na Zona Franca de Manaus não pode prescindir da compreensão da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que tem desempenhado papel central na delimitação dos contornos constitucionais das isenções tributárias, da extrafiscalidade e dos regimes diferenciados.

No que se refere especificamente à proteção constitucional da Zona Franca de Manaus, o STF consolidou entendimento no sentido de que o regime jurídico diferenciado possui status constitucional reforçado, não podendo ser esvaziado por legislações infraconstitucionais ou interpretações restritivas. Nesse sentido, destaca-se o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 592.891/AM, no qual a Corte reconheceu o direito ao creditamento de IPI nas operações com insumos oriundos da Zona Franca de Manaus, equiparando-as, para fins tributários, às exportações. Na ocasião, o Tribunal reafirmou que a interpretação das normas relativas à Zona

Franca de Manaus deve observar sua finalidade constitucional de promoção do desenvolvimento regional e de redução das desigualdades regionais (BRASIL, 2014).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido um pilar fundamental na preservação do modelo Zona Franca de Manaus. Um marco histórico nesse sentido foi a fixação da tese no Tema 322 (RE 592.891), que garantiu às empresas o direito ao creditamento de IPI na entrada de insumos isentos provenientes da região. Segundo o entendimento da Corte, o incentivo fiscal é o instrumento constitucionalmente escolhido para compensar as desigualdades regionais, e negar esse crédito esvaziaria a vantagem competitiva assegurada pelo art. 40 do ADCT (BRASIL, 2019).

Ainda nessa linha protetiva, o STF reafirmou a necessidade de conferir efetividade ao modelo da ZFM ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.348, reconhecendo que os incentivos fiscais concedidos à região possuem fundamento constitucional legítimo e não configuram privilégio indevido, mas instrumento de redução das desigualdades regionais, em consonância com os objetivos da República previstos no art. 3º da Constituição Federal.

Por outro lado, a Corte também têm estabelecido limites relevantes à utilização de benefícios fiscais, especialmente quando utilizados de forma a gerar desequilíbrios concorrenciais ou violar princípios estruturantes do sistema tributário. Nesse sentido, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.945, o STF declarou a inconstitucionalidade de benefícios fiscais concedidos unilateralmente por estados sem a observância do convênio no âmbito do CONFAZ, consolidando o entendimento de que a concessão de incentivos fiscais deve respeitar a legalidade estrita e os mecanismos de controle federativo.

Esse posicionamento reforça a ideia de que a utilização estratégica de isenções tributárias, ainda que lícita em sua origem, pode ser considerada ilegítima quando desvirtua a finalidade pública do benefício ou compromete a isonomia concorrencial. Trata-se de importante parâmetro para a análise das práticas empresariais na Zona Franca de Manaus, especialmente no contexto de reorganização tributária decorrente da reforma.

Ademais, o STF tem enfrentado a questão do planejamento tributário sob a ótica do abuso de direito e da fraude à lei. Embora reconheça a licitude da elisão fiscal, a Corte tem admitido a desconsideração de atos ou negócios jurídicos que, embora formalmente válidos, sejam desprovidos de propósito negocial ou tenham como único objetivo a redução artificial da carga tributária. Tal entendimento se aproxima da lógica consagrada na doutrina e reforça a

necessidade de substância econômica nas operações realizadas pelos contribuintes.

Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025, a tendência é de intensificação do controle sobre a utilização de benefícios fiscais, sobretudo em razão da maior transparência e rastreabilidade proporcionadas pelo novo sistema. Nesse cenário, a jurisprudência do STF assume papel ainda mais relevante como parâmetro interpretativo, orientando tanto a atuação do legislador quanto das empresas.

Dessa forma, a leitura conjunta dos precedentes da Corte evidencia que a Zona Franca de Manaus permanece constitucionalmente protegida, mas sujeita a limites claros quanto à utilização de seus incentivos. A atuação empresarial estratégica, portanto, deve estar alinhada não apenas à legislação vigente, mas também à interpretação constitucional consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, sob pena de invalidação de práticas que ultrapassem os limites da legalidade e da finalidade pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a utilização estratégica das isenções tributárias na Zona Franca de Manaus (ZFM) transcende a lógica meramente econômica de redução de custos, inserindo-se em um complexo contexto jurídico-constitucional orientado à promoção do desenvolvimento regional e à redução das desigualdades estruturais brasileiras. Os incentivos fiscais, longe de serem compreendidos como meros privilégios empresariais ou benesses estatais, revelam-se como instrumentos de política pública indispensáveis, legitimados pela ordem constitucional para garantir a viabilidade econômica de uma região geograficamente isolada e estrategicamente vital para a soberania nacional. A ZFM, portanto, não é um enclave de favores fiscais, mas um projeto de Estado que utiliza a extrafiscalidade como ferramenta de justiça federativa.

A partir da reestruturação profunda promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e posteriormente regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, observou-se uma inflexão significativa no modelo de tributação sobre o consumo no Brasil. A substituição de tributos fragmentados e cumulativos, como ICMS, ISS, PIS e COFINS, por um sistema baseado no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), sob a égide da tributação no destino e da não cumulatividade plena, inaugura um paradigma de neutralidade fiscal que desafia a dinâmica histórica dos benefícios fiscais da ZFM. Esse novo cenário impõe ao Polo Industrial de Manaus (PIM) a necessidade premente de reavaliar como

seu diferencial competitivo será mantido em um sistema que privilegia a desoneração das exportações e a simplificação tributária, exigindo que as empresas migrem de uma dependência de incentivos na origem para uma gestão eficiente de créditos no destino

.Nesse cenário de transição, a hipótese inicialmente proposta neste trabalho restou confirmada: a sobrevivência e a prosperidade das empresas instaladas na ZFM dependem de uma adaptação estratégica que ultrapassa ajustes contábeis ou operacionais superficiais. Exige-se, agora, uma reconfiguração estrutural da governança tributária, das cadeias produtivas e dos mecanismos de compliance. A vantagem competitiva, anteriormente ancorada na fruição direta e quase automática de isenções, passa a ser dependente da gestão sofisticada de créditos tributários, da transparência absoluta nas operações e, sobretudo, da demonstração concreta e mensurável de contrapartidas socioeconômicas. O planejamento tributário, nesse novo paradigma, deixa de ser apenas uma ferramenta de economia de caixa para se tornar um elemento central da estratégia de sustentabilidade corporativa a longo prazo.

A fundamentação doutrinária, especialmente sob a ótica de Carrazza (2025), reforça que a utilização de benefícios fiscais deve estar umbilicalmente vinculada à finalidade pública que justifica sua concessão. A instrumentalização privada desses incentivos para a obtenção de vantagens concorrenciais desproporcionais ou dissociadas do interesse coletivo é vedada pelo ordenamento jurídico. O poder de tributar, e conseqüentemente o de desonerar, encontra limites intransponíveis nos princípios da isonomia, da legalidade e da capacidade contributiva. Como bem destaca a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, a proteção ao regime da ZFM é um dever do Estado, mas sua fruição pelo particular exige o cumprimento rigoroso da função social da empresa e do desenvolvimento regional sustentável. A extrafiscalidade, portanto, deve ser lida como um compromisso de mão dupla entre o fisco e o contribuinte, onde o benefício é a contrapartida de um investimento social relevante.

Além disso, a análise evidenciou que a Reforma Tributária traz consigo uma exigência maior de rastreabilidade e conformidade. Com a unificação das bases tributárias, a fiscalização torna-se mais eficiente e centralizada, o que reduz o espaço para interpretações ambíguas e aumenta o risco de sanções para empresas que não se adequarem aos novos padrões de transparência. As estratégias empresariais devem, portanto, incorporar a tecnologia e a inteligência de dados como aliadas na comprovação da origem dos insumos e na correta apropriação dos créditos permitidos pela nova sistemática. A competitividade no "pós-reforma" será medida pela capacidade da empresa em operar dentro de uma "economia de créditos", onde

a agilidade na recuperação de valores tributários pagos ao longo da cadeia será tão importante quanto a isenção propriamente dita.

Conclui-se, portanto, que a Reforma Tributária não representa o esvaziamento do modelo Zona Franca de Manaus, mas sim a sua necessária ressignificação para o século XXI. O modelo deixa de ser sustentado exclusivamente por incentivos fiscais diretos e passa a exigir um alinhamento rigoroso entre a atuação empresarial e os objetivos constitucionais. A permanência da ZFM como instrumento legítimo de política pública dependerá da capacidade de todos os atores envolvidos - Estado e iniciativa privada - em harmonizar eficiência econômica com responsabilidade fiscal e compromisso social. É imperativo que as empresas do PIM não apenas busquem a manutenção de seus lucros, mas que se tornem protagonistas na demonstração de que a ZFM continua sendo o melhor caminho para a preservação da Amazônia e para o equilíbrio federativo brasileiro.

A legitimidade da utilização estratégica dos incentivos fiscais também deve ser analisada sob a ótica da função social da empresa. Para Comparato (1995), a atividade empresarial não se esgota na busca pelo lucro, devendo produzir benefícios socialmente relevantes e contribuir para o desenvolvimento da coletividade. Essa compreensão assume especial importância no contexto da Zona Franca de Manaus, em que a concessão de benefícios tributários encontra justificativa precisamente na promoção do desenvolvimento regional e na redução das desigualdades socioeconômicas. Assim, a permanência dos incentivos fiscais mostra-se juridicamente defensável na medida em que as empresas beneficiárias demonstram efetiva contribuição para os objetivos públicos que fundamentam o regime especial amazônico.

A permanência da relevância jurídica e econômica da Zona Franca de Manaus após a Reforma Tributária exige que a interpretação dos incentivos fiscais continue orientada pelos valores constitucionais que justificaram sua criação. Conforme destaca Ricardo Lobo Torres (2009), a Constituição Financeira moderna não se limita à disciplina formal da arrecadação, mas abrange instrumentos destinados à promoção do desenvolvimento econômico, da justiça social e da segurança jurídica. Nesse cenário, a utilização estratégica das isenções tributárias pelas empresas instaladas no Polo Industrial de Manaus revela-se legítima quando alinhada aos objetivos constitucionais de desenvolvimento regional, geração de empregos e integração econômica da Amazônia ao restante do território nacional.

Em síntese, a utilização estratégica das isenções tributárias na Zona Franca de Manaus somente se legitima quando orientada por critérios de transparência e finalidade pública. O

futuro do Polo Industrial de Manaus, diante da nova arquitetura tributária brasileira, reside na capacidade de transformar incentivos fiscais em resultados sociais efetivos, garantindo que a competitividade empresarial caminhe lado a lado com a sustentabilidade do modelo enquanto política de Estado para a Amazônia. Este estudo espera ter contribuído para o debate, sinalizando que, embora os mecanismos de tributação mudem, o compromisso constitucional com o desenvolvimento regional permanece como bússola para a interpretação e aplicação das normas tributárias no contexto amazônico. A ZFM sobrevive não apenas pela letra da lei, mas pela sua utilidade prática na construção de um Brasil mais justo e menos desigual regionalmente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 242, p. 1-11, 21 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 592.891/AM. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgado em 19 fev. 2014. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 7 abr. 2014.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 36. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. Direito empresarial: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva. Acesso em: 13 jun. 2026. , 1995

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Teoria geral do tributo, da interpretação e da exoneração tributária. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CHAAR, Diego F. S. A Reforma Tributária e os impactos na política de incentivos fiscais da ZFM. 2023. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2023.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Estudos sobre incentivos fiscais e desenvolvimento regional. Brasília, DF: IPEA, [202-]. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 31 maio 2026.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Manual de Direito Tributário. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). Relatório de desempenho do Polo Industrial de Manaus. Manaus: SUFRAMA, [202-]. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa>. Acesso em: 31 maio 2026.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Constituição Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.