

## **A reforma tributária e a Zona Franca de Manaus: desafios e perspectivas para a preservação do diferencial competitivo face ao modelo de IVA dual**

Tax reform and the Manaus Free Trade Zone: challenges and prospects for preserving its competitive advantage under the dual VAT model

Lucas de Abreu Gomes<sup>1</sup>  
Rosana Reis de Melo Silva<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente projeto de pesquisa se propõe a analisar os impactos jurídicos e econômicos da Reforma Tributária (Emenda Constitucional nº 132/2023) sobre a Zona Franca de Manaus (ZFM). O enfoque central reside na verificação da forma pela qual o Polo Industrial de Manaus logrará manter sua vantagem competitiva diante da substituição dos tributos vigentes (a exemplo do IPI, ICMS, PIS e COFINS) pelo novo paradigma do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Ressalta-se que a preservação desse diferencial competitivo não constitui mera opção política, mas sim um imperativo constitucional, conforme estabelecido no Art. 92B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual assegura as prerrogativas da região até o ano de 2073. A hipótese de trabalho aventada é que mecanismos extrafiscais, notadamente o Imposto Seletivo (IS) e a utilização de créditos presumidos, atuarão como instrumentos de compensação para o denominado "custo Amazônia", garantindo a atratividade da produção industrial em Manaus. Adicionalmente à análise constitucional, o trabalho visa examinar as diretrizes operacionais constantes na Lei Complementar nº 214/2025, que regulamenta o aproveitamento de créditos e a governança dos fundos regionais. Em síntese, a pesquisa busca aferir a eficácia das novas metodologias de cálculo e dos fluxos financeiros na preservação do modelo de desenvolvimento regional, o qual se revela basilar para a estabilidade econômica e a conservação ambiental no estado do Amazonas.

<sup>1</sup>Graduando(a) do curso de Bacharelado em Direito, na instituição Centro Universitário FAMETRO. Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: [lucasdeabreu60@gmail.com](mailto:lucasdeabreu60@gmail.com). Orcid: 0009-0008-3616-1363.

<sup>2</sup> Prof.<sup>a</sup> Orientadora e Coordenadora do TCC II, no Centro Universitário FAMETRO: Prof.<sup>a</sup> Esp. Rosana Reis de Melo Silva. Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: [rosanareismello@gmail.com](mailto:rosanareismello@gmail.com).

**Palavras-chave:** Reforma tributária; Extrafiscalidade; Lei Complementar nº 214/2025; Benefícios fiscais.

## **ABSTRACT**

The present research project is designed to conduct an analysis of the legal and economic repercussions of the Tax Reform (Constitutional Amendment No. 132/2023) on the Manaus Free Trade Zone (ZFM). The principal objective is to ascertain the mechanisms through which the Manaus Industrial Pole (PIM) will sustain its competitive advantage following the substitution of extant federal and state taxes (specifically IPI, ICMS, PIS, and COFINS) by the novel Dual Value-Added Tax (VAT) structure, comprising the Goods and Services Tax (IBS) and the Contribution on Goods and Services (CBS). It is imperative to note that the safeguarding of this competitive differential transcends mere political expediency; rather, it constitutes a constitutional mandate, as enshrined in Article 92-B of the Transitional Constitutional Provisions Act (ADCT), which guarantees the region's prerogatives until the year 2073. The working hypothesis posited herein is that extra-fiscal instruments, predominantly the Selective Tax (IS) and the utilization of presumed credits, shall function as requisite compensatory mechanisms to offset the inherent 'Amazon cost,' thereby ensuring the continued attractiveness of industrial production within Manaus. Subsequent to the constitutional framework analysis, the study further intends to scrutinize the operational directives delineated in Complementary Law No. 214/2025, which governs the attribution of credits and the institutional oversight of regional funds. In summation, this investigation endeavors to evaluate the efficacy of the revised calculation methodologies and financial resource flows in maintaining the regional development paradigm, a model demonstrably indispensable for the economic stability and environmental preservation of the state of Amazonas.

**Keywords:** Tax Reform; Manaus Free Trade Zone; Extra-fiscal policy; Presumed credit; Complementary Law No. 214/2025; Tax benefits.

## **1 INTRODUÇÃO**

A Zona Franca de Manaus (ZFM) consubstancia o modelo de desenvolvimento regional mais sólido estruturado no ordenamento jurídico brasileiro. Quando de sua concepção pelo Estado, o escopo normativo transcendia a mera concessão de incentivos fiscais, visando resguardar a soberania nacional e promover a integração socioeconômica da Amazônia Ocidental. A engrenagem que sustenta essa escolha política baseia-se no princípio da extrafiscalidade, por meio do qual o tributo assume função essencialmente indutora e regulatória da atividade econômica. Na prática, essa interferência cirúrgica objetiva neutralizar as deseconomias logísticas e geográficas da região Norte o denominado "Custo Amazônia", conferindo eficácia ao mandamento constitucional que impõe a redução das desigualdades regionais, nos termos do art.

170, VII, da Carta Magna.

*“O princípio da redução das desigualdades regionais (art. 170, VII) impõe ao Estado o dever de adotar medidas de discriminação positiva, utilizando a extrafiscalidade como instrumento de indução para neutralizar as deseconomias de aglomeração e os custos logísticos periféricos (GRAU, 2018, p. 112).”*

Essa estabilidade, contudo, enfrenta agora o seu teste mais complexo. A virada de chave veio com a Emenda Constitucional nº 132/2023. Ao propor a Reforma Tributária, o legislador desenhou uma mudança de paradigma radical: saímos de um modelo fragmentado para abraçar o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Dual, que racha a tributação entre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). É aqui que o calcanhar de Aquiles da Zona Franca de Manaus é atingido. A nova lógica prevê o fim gradual justamente dos tributos que davam sentido aos incentivos fiscais da região, como o IPI e o ICMS. O resultado imediato dessa transição não poderia ser outro senão uma profunda insegurança jurídica sobre como manter, de fato, o Polo Industrial de Manaus (PIM) competitivo.

Diante desse cenário de transição, o poder constituinte derivado buscou erigir uma salvaguarda jurídica ao introduzir o art. 92-B no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O movimento revelou-se estratégico: o dispositivo não apenas posterga a vigência temporal do modelo até o ano de 2073, mas institui uma obrigação de resultado ao legislador infraconstitucional, que resta vinculado ao dever de assegurar um tratamento tributário substancialmente favorecido ao Polo Industrial de Manaus (PIM) em relação ao cenário nacional. Reside nesse ponto o cerne do presente estudo. Busca-se compreender se os novos instrumentos introduzidos pela reforma com especial ênfase na calibração do Imposto Seletivo (IS) e na sistemática de apropriação de créditos presumidos possuem eficácia jurídica e suficiência econômica para compensar a extinção dos benefícios fiscais tradicionais.

A linha de fundo desta investigação consiste em aferir a densidade operacional da Lei Complementar nº 214/2025. Ao regulamentar os referidos institutos, cabe ao texto complementar traduzir as diretrizes constitucionais em comandos normativos capazes de preservar a atratividade do PIM. Trata-se de análise urgente, uma vez que o eventual esvaziamento econômico da região Norte implicaria reflexos catastróficos que extrapolam a hígidez orçamentária do Estado do Amazonas, atingindo diretamente os compromissos socioambientais do país. A manutenção do polo fabril urbano consolida uma alternativa de subsistência econômica estável para a população local, atuando como o principal fator de contenção ao desmatamento ilegal na floresta tropical. Amparada no método dedutivo e na

análise da doutrina jusfinanceira contemporânea, a pesquisa examina se o novo sistema tributário resguarda espaço para a subsistência do modelo manauara.

## **2 O MODELO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA ZONA FRANCA DE MANAUS E A EXTRAFISCALIDADE.**

O foco agora é colocar sob a lupa os fundamentos jurídico-constitucionais que dão sustentação à Zona Franca de Manaus (ZFM) dentro do nosso ordenamento (NBR 6023, ABNT NBR 10520). Longe de ser um mero remendo ou uma exceção fiscal sem critérios, o modelo se apoia em princípios que conferem ao Estado o poder-dever de intervir na economia para reduzir as desigualdades regionais (NBR 6023, ABNT NBR 10520). Essa garantia ganha força prática e contornos definitivos no Artigo 40 do ADCT, que crava textualmente que "é mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais" (BRASIL, 1988)

Para avaliar a subsistência desse arranjo diante das alterações promovidas pela Reforma Tributária, a presente pesquisa estrutura-se em três eixos analíticos. Inicialmente, debate-se o papel da extrafiscalidade como vetor de atração e consolidação industrial em regiões periféricas. Na sequência, aborda-se o impacto do denominado "Custo Amazônia", elemento material que justifica a necessidade de manutenção do diferencial competitivo como mecanismo impositivo de compensação logística. Por fim, o foco direciona-se à blindagem jurídica do art. 92-B do ADCT, salvaguarda que eleva a defesa das vantagens comparativas de Manaus ao status de mandamento constitucional vinculante, operando como limite material impositivo ao novo sistema fiscal do país.

### 2.1 A extrafiscalidade aos instrumentos de desenvolvimento regional.

Dentro do desenho da Zona Franca de Manaus (ZFM), essa intervenção estatal ganha uma feição clara de indução econômica. Quando o Estado abre mão de pedaços do IPI e do ICMS ou, olhando para frente, das alíquotas do IBS e da CBS, ele usa a regra tributária como um empurrão positivo para tentar aliviar a desvantagem geográfica da região. Em relação ao Direito Econômico, essa desoneração funciona como um incentivo-indução. Como bem sintetiza Torres (2013, p. 85), "a extrafiscalidade não se confunde com a mera renúncia de receita; ela se qualifica pela prevalência dos objetivos de ordenação social e econômica sobre a finalidade puramente arrecadatória[...]". O alvo, afinal, é corrigir falhas de mercado e reequilibrar o pacto federativo. Tanto é assim que o Art. 170, VII, da Carta Magna coloca a

redução das desigualdades regionais como norte da ordem econômica, o que transforma a extrafiscalidade na ZFM em uma obrigação do Estado, afastando qualquer verniz de mera escolha política passageira.

Esse desenho extrafiscal fundamenta-se no princípio da seletividade. Ao estipular alíquotas diferenciadas ou projetar regimes de créditos presumidos, o legislador opera legítima discriminação positiva. No plano teórico, o instituto concretiza a igualdade substancial no âmbito do Direito Tributário, impondo o dever de tratar os desiguais na medida de suas desigualdades, sopesando a realidade fabril de Manaus e o poderio industrial das regiões Sul e Sudeste na exata proporção de suas assimetrias. Busca-se, por meio do arcabouço jurídico, mitigar o isolamento geográfico regional, assegurando que o direito ao desenvolvimento (art. 3º, II, CF/88) efetive-se em uma das fronteiras socioeconômicas mais estratégicas do país.

Por essa razão, a renúncia fiscal voltada ao Polo Industrial de Manaus (PIM) encontra sua justificativa jurídica na própria função social do tributo. Esse arranjo assegura que o avanço econômico na Amazônia ande de mãos dadas com a preservação da floresta. A lógica é simples: ao concentrar a economia na atividade fabril urbana, reduz-se drasticamente a pressão predatória sobre os recursos naturais primários. Cria-se, com isso, um ponto de encontro perfeito entre a extrafiscalidade econômica e a ambiental. O resultado desse ciclo é a consolidação de um modelo de desenvolvimento que consegue ser, ao mesmo tempo, sustentável e blindado pela Constituição.

## 2.2 O diferencial competitivo e o "Custo Amazônia".

A manutenção do plexo de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus (ZFM) afasta-se de conjecturas políticas, fundamentando-se na necessidade material de neutralização do denominado "Custo Amazônia". O conceito consubstancia um conjunto de externalidades negativas estruturais que elevam severamente os custos de produção e de transação na Região Norte. Na seara prática, o aparato empresarial local submete-se a severos gargalos, tais como o isolamento geográfico em relação aos principais centros consumidores do Centro-Sul, uma infraestrutura logística deficitária que impõe a dependência de modais fluviais e aéreos de alto custo, e a ausência de uma cadeia de suprimentos circundante, o que exige a importação de insumos mediante complexa engenharia de suprimentos.

Sob a ótica da Economia Geográfica, referidos entraves estruturais geram acentuadas deseconomias de aglomeração. À míngua de mecanismos indutores estatais capazes de mitigar

esse impacto financeiro, a atividade industrial no Estado do Amazonas restaria inviabilizada frente a unidades federativas dotadas de infraestrutura consolidada. Por essa razão, o tratamento jurídico-tributário diferenciado assegurado ao Polo Industrial de Manaus (PIM) não se qualifica como privilégio setorial, mas como legítima equalização de assimetrias regionais (p. 9). A extrafiscalidade opera como instrumento de calibração concorrencial, conferindo eficácia ao comando inserto no art. 170, VII, da Constituição da República.

Mexer nesse diferencial competitivo seja cortando incentivos ou errando a mão na calibragem dos novos tributos como o IBS, a CBS e o Imposto Seletivo vai gerar um curto circuito de mercado irreversível. Se as vantagens da Zona Franca sumirem, o estrago é imediato: teremos uma debandada de investimentos e a desindustrialização precoce do Norte. O motivo é simples. Sem o estímulo fiscal, o capital vai migrar naturalmente para estados onde a logística é mais barata e eficiente. O esvaziamento econômico do Amazonas não traria apenas o desemprego em massa, mas também o colapso da preservação ambiental da região. Ao garantir empregos tecnológicos dentro da área urbana, o Polo Industrial reduz drasticamente a necessidade de exploração predatória da floresta. Fica nítido, portanto, que a estabilidade fiscal da Zona Franca é um ativo obrigatório para manter o bioma em pé e cumprir as metas climáticas globais assinadas pelo Brasil.

### 2.3 A proteção constitucional do art. 92-B do ADCT.

A sobrevivência de longo prazo da Zona Franca de Manaus (ZFM) não está à mercê da vontade passageira do legislador comum. O modelo conta com uma blindagem constitucional robusta que passa por cima de qualquer disputa política ou troca de governo. A Emenda Constitucional nº 132/2023 consolidou essa proteção ao carimbar o Art. 92-B no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O peso prático desse dispositivo é imenso. Ele garante a permanência de todas as vantagens competitivas da região até o horizonte distante de 2073. No campo do Direito, essa salvaguarda converte-se no que a doutrina atual chama de uma verdadeira "garantia institucional" de caráter socioeconômico.

Olhando pelas lentes da teoria constitucional, esse novo artigo no ADCT funciona como um escudo normativo contra qualquer tentativa de esvaziamento econômico do modelo. Entra em cena aqui a lição clássica de J.J. Gomes Canotilho sobre a segurança jurídica, que encontra seu porto seguro no princípio da proteção à confiança legítima. No cenário de Manaus, o horizonte esticado até 2073 é o grande motor dessa confiança. É um recado claro para quem aporta capital intensivo na região de que as "regras do jogo" e os ganhos diferenciados do Polo

Industrial de Manaus (PIM) estão protegidos contra os solavancos de reformas estruturais. Essa garantia de longo prazo cria uma amarração na própria Constituição, forçando o legislador a desenhar saídas operacionais seguras diante de qualquer guinada tributária radical (ANDRADE, 2025).

A grande virada do Art. 92-B é que ele cria um limite material intransponível ao poder de emendar a Constituição, o que faz dessa ótima lógica de blindagem, aliás, está longe de ser uma novidade no nosso Direito. Ao julgar o Recurso Extraordinário nº 592.891/SP sob o rito da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal já havia pacificado a tese de que "há direito ao creditamento de IPI por adquirente de insumo isento originário da Zona Franca de Manaus" (BRASIL, 2019). Seguindo essa mesma trilha jurídica, fica claro que a transição para o modelo de IVA Dual unindo o IBS e a CBS não dá carta branca ao legislador para ignorar o "diferencial competitivo" da região, acabar com tributos tradicionais como o IPI e o ICMS não pode esvaziar o incentivo por vias oblíquas. A ordem dada pela Constituição é uma obrigação de resultado: a carga tributária real na ZFM tem que ser menor do que no resto do país, sob pena de o novo texto nascer eivado de inconstitucionalidade.

Diante desse quadro, ferramentas como o Imposto Seletivo (IS) e o uso de créditos presumidos mudam de patamar. Eles deixam de ser alternativas secundárias de política fiscal e passam a ser verdadeiros imperativos jurídicos. A Lei Complementar nº 214/2025 entra em cena exatamente com essa missão: ela é o veículo indispensável para colocar a proteção de pé, vertendo as ordens da Constituição em regras práticas, fórmulas matemáticas e fluxos financeiros capazes de segurar a não-cumulatividade plena e a vantagem de custos do Polo Industrial de Manaus. Olhando o cenário como um todo, essa blindagem constitucional garante que a Reforma Tributária siga o seu rumo sem passar por cima do modelo econômico e ambiental da Amazônia Ocidental. No fim do dia, é a força do parque fabril urbano que continua operando como o principal escudo para manter a floresta de pé.

### **3 A TRANSIÇÃO PARA O MODELO DE IVA DUAL E OS IMPACTOS NO POLO INDUSTRIAL DE MANAUS.**

Sob as lentes do Direito Econômico, o risco de desinvestimento no Polo Industrial de Manaus (PIM) é quantificável. O setor eletroeletrônico e de duas rodas responde por mais de 50% do faturamento global da região, gerando cerca de 115 mil empregos diretos, conforme indicadores da Suframa. A eliminação abrupta de incentivos como o IPI sem uma transição

financeira ágil retira a margem de operação de montadoras com alta mobilidade global, que podem migrar suas plantas para o Sudeste ou para países do Leste Asiático.

O polo de bens de consumo de Manaus com destaque para os setores eletroeletrônico e de duas rodas tem uma mobilidade muito alta. Se não houver um mecanismo de compensação direta para frear o peso dos custos de transporte e da falta de infraestrutura do Norte, o capital vai migrar. A tendência natural é que as empresas busquem áreas coladas aos grandes centros consumidores do Sudeste e Sul, ou pior, fujam para o exterior.

Acabar com o IPI, por exemplo, quebra justamente a "barreira de entrada" que blindava o produto manauara contra a concorrência de similares importados ou fabricados em locais que ignoram qualquer compromisso ecológico. Foi para tentar conter esse esvaziamento que a reestruturação dos tributos sobre o consumo acabou inaugurada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, forçando o sistema a prever salvaguardas para as vantagens comparativas da região Norte (BRASIL, 2023).

No meio acadêmico, o debate ferve quando o assunto toca na segurança jurídica e na proteção à confiança legítima dos investidores. Quem montou fábrica em Manaus fez as contas apostando em um cenário de longo prazo, onde as isenções de IPI e ICMS eram vistas como regras fixas, quase intocáveis. Trocar essa segurança direta por um modelo dependente de restituição de créditos o tal (*cashback*) ou por créditos presumidos de IBS e CBS joga as empresas em um terreno cinzento. Na prática, a eficácia de tudo isso vai depender da velocidade dos fluxos de dinheiro e da firmeza das alíquotas. Se o Estado travar, demorar para devolver esse dinheiro ou inventar barreiras para glosar esses créditos, a liquidez das fábricas vai para o ralo, o que pode simplesmente inviabilizar a sobrevivência de qualquer operação no Amazonas.

Por tudo isso, o grande desafio da Reforma Tributária vai muito além de trocar siglas de impostos. O nó da questão é garantir que a nova moeda de incentivo entregue o mesmo peso econômico do modelo anterior. O risco real de debandada de empresas e desindustrialização não ameaça apenas a saúde financeira de Manaus, mas o golpe atinge diretamente o coração do compromisso ecológico na Amazônia. Afinal, enfraquecer o Polo Industrial significa arrancar a única alternativa econômica viável que hoje segura a população e freia o avanço do desmatamento e do extrativismo predatório no meio da floresta. Salvar a Zona Franca, portanto, exige que a migração para o IVA Dual venha acompanhada de travas de segurança reais, impedindo que o diferencial competitivo da região derreta durante o período de transição.

### 3.1 A estrutura do IVA DUAL: a unificação entre IBS e CBS.

A chegada da Emenda Constitucional nº 132/2023 virou a página do Sistema Tributário Nacional, promovendo a maior reviravolta fiscal que o país já viu desde a redemocratização. O motor dessa mudança é o modelo de IVA Dual. A ideia central aqui é descomplicar a tributação sobre o consumo, passando o trator sobre cinco impostos cheios de regras e amarras: IPI, PIS e Cofins no plano federal, o ICMS nos estados e o ISS com os municípios. No lugar dessa antiga colcha de retalhos, entram apenas duas novas peças no tabuleiro. De um lado, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), gerido de forma compartilhada por estados e municípios. Do outro, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que fica sob o guarda-chuva exclusivo da União.

No campo acadêmico, o grande salto desse novo sistema está na chegada da não cumulatividade plena, operada pelo método do crédito financeiro. O modelo antigo era travado, cheio de restrições para aproveitar créditos, o que acabava acumulando resíduos de impostos ao longo de toda a cadeia de produção. O IVA Dual tenta limpar esse cenário. Ele permite o abatimento integral de tudo o que foi pago nas etapas anteriores, garantindo que o imposto morda apenas o valor que foi de fato somado em cada fase da engrenagem. Para a Zona Franca de Manaus, dominar esse conceito é uma questão de sobrevivência. Afinal, a manutenção das suas vantagens vai depender diretamente da capacidade das indústrias locais de gerarem ou capturarem créditos robustos o bastante para vencerem a concorrência de fora. Somado a isso, o novo modelo traz outro pilar pesado: o princípio do destino. Essa regra muda o local da cobrança, tirando o imposto de onde a mercadoria é fabricada (origem) e jogando para onde ela é comprada (destino). Para o Polo Industrial de Manaus, o desafio geoeconômico é brutal. Como a região funciona como uma grande usina de bens de alto valor voltados para o mercado nacional, as fábricas deixarão de reter o tributo logo na saída da linha de montagem.

Sob o ponto de vista acadêmico, o grande salto do novo sistema é a chegada da não cumulatividade plena, operada pelo método do crédito financeiro. O modelo antigo era travado e cheio de amarras para o aproveitamento de créditos, o que acabava acumulando resíduos de impostos ao longo de toda a cadeia produtiva. O IVA Dual tenta limpar esse cenário, ele permite o abatimento integral de tudo o que foi pago nas etapas anteriores, garantindo que a cobrança morda apenas o valor que foi, de fato, somado em cada fase da engrenagem. Para a Zona Franca de Manaus, dominar essa mecânica é uma questão de sobrevivência. Afinal, a manutenção das suas vantagens vai depender diretamente da capacidade das indústrias locais de gerarem ou capturarem créditos robustos o bastante para vencerem a concorrência de fora.

Outra viga mestra desse novo modelo é o princípio do destino, essa regra muda a lógica do jogo ao tirar o imposto de onde a mercadoria é fabricada (origem) e jogá-lo para onde ela é comprada (destino). Para o Polo Industrial de Manaus, o impacto geoeconômico dessa mudança é brutal, já que a região funciona como uma grande usina de bens de alto valor voltados para abastecer o mercado nacional, as indústrias locais deixarão de reter o tributo logo na saída da linha de montagem, esvaziando a arrecadação na origem.

É por essa razão que a mudança para o princípio do destino exige uma reengenharia completa dos incentivos fiscais. O modelo antigo da Zona Franca de Manaus jogava parado: ele se apoiava quase que inteiramente em isenções diretas ou na devolução do imposto logo na origem. Agora, a engrenagem é outra. Olhar de perto a estrutura do IVA Dual deixa claro que proteger a região não é mais uma questão de aplicar regras simples de "não incidência". O desafio atual exige uma gestão complexa de créditos e transferências de dinheiro. É essa nova engenharia que precisa garantir que, mesmo com o imposto sendo cobrado lá no destino, a vantagem financeira de produzir na Amazônia continue valendo a pena para as fábricas locais.

### 3.2 O fim dos incentivos tradicionais e o risco de evasão fiscal.

Quando o país migra para o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Dual, o antigo modelo de "crédito virtual" bate de frente com a regra da não-cumulatividade plena. A engrenagem atual da Zona Franca depende de incentivos estaduais bem específicos, hoje amparados pela Lei nº 2.826/2003 do Estado do Amazonas (AMAZONAS, 2003). O problema é que a nova lógica fiscal joga sob o manto da neutralidade absoluta: o crédito só nasce se houver imposto pago na etapa anterior. Sem desenhar alíquotas diferentes para o IBS e a CBS, ou sem um crédito presumido robusto que cubra o buraco do velho IPI, os benefícios de Manaus correm o risco de sumir por neutralização. Se o produto que sai da floresta carregar o mesmo imposto daquele feito em regiões com infraestrutura de ponta, o incentivo vira fumaça. Esse cenário quebra a segurança jurídica e chuta o balde da confiança legítima daqueles investidores que colocaram fortunas na região, fiando-se em uma vantagem de custo prometida até 2073.

Para piorar, trocar o ICMS pelo IBS tira do Estado do Amazonas a sua principal arma de indução econômica: o crédito-estímulo. Essa perda da autonomia fiscal cria um perigo real de debandada de indústrias. Afinal, a fábrica moderna tem um capital altamente móvel e não cria raízes geográficas permanentes. Se as novas regras do IVA Dual não trouxerem um sistema de *cashback* ou de devolução de créditos que empate financeiramente com as vantagens atuais, o "Custo Amazônia" vai ficar sem cobertura. O resultado disso é que produzir em Manaus vira

um contrassenso econômico diante da importação direta ou da fabricação no eixo Sul-Sudeste. Mudar a cobrança da origem para o destino gera gargalos financeiros pesados para o Norte, já que trocar o benefício direto pela retenção de créditos pode simplesmente estrangular o fluxo de caixa das indústrias instaladas na região (CHAAR, 2024).

Fica evidente que salvar o Polo Industrial de Manaus depende de abrir uma exceção cirúrgica na regra de neutralidade do IVA. O mandamento constitucional do Art. 92-B do ADCT precisa guiar as novas leis para que elas criem um ecossistema de créditos capaz de manter a região atraente para o investidor. Se essa engenharia técnica falhar, o prejuízo vai muito além dos números e da economia: o país enfrentará um retrocesso ambiental sem volta. Sem os empregos das fábricas, a população local perderia sua alternativa de renda estável, sendo empurrada de volta para o extrativismo predatório no meio da floresta, o que quebraria o pacto de desenvolvimento sustentável que a Zona Franca representa para o mundo.

### 3.3 O papel do imposto seletivo (IS) como instrumento de proteção.

Sob as lentes do Direito Econômico, o risco de desinvestimento no Polo Industrial de Manaus (PIM) é quantificável e afasta-se de meras conjecturas teóricas. O parque fabril amazonense, concentrado fortemente nos setores de eletroeletrônicos e de duas rodas, responde por mais de 90% da produção nacional dessas matrizes, gerando cerca de 115 mil empregos diretos e faturamento anual superior a R\$ 170 bilhões, segundo indicadores oficiais da Suframa. A eliminação abrupta de incentivos consolidados, como o IPI, sem a contrapartida de uma engenharia de créditos de fluxo ágil, retira a margem operacional de corporações de alta mobilidade global. Diante desse cenário assimétrico, a Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugurou a reestruturação dos tributos sobre o consumo impondo salvaguardas rígidas à região Norte (BRASIL, 2023).

O uso extrafiscal do Imposto Seletivo (IS) para blindar a Zona Franca de Manaus, embora amparado pelo art. 92-B do ADCT, desperta intensos debates no cenário federativo. Correntes críticas, alinhadas aos interesses industriais das regiões Sul e Sudeste, sustentam que a incidência do IS sobre bens de consumo comuns (como televisores e motocicletas) desvirtua a matriz pigouviana original do tributo, voltada estritamente a desestimular externalidades negativas à saúde ou ao meio ambiente. Todavia, os defensores do modelo manauara argumentam que a preservação do bioma amazônico constitui, por si só, o maior mandamento ambiental do país, justificando a recepção híbrida da seletividade como mecanismo de compensação regional.

Sob o ponto de vista acadêmico, esse uso do Seletivo muda completamente a cara do princípio da seletividade. O modelo antigo do IPI cumpria esse papel variando as alíquotas de acordo com o nível de essencialidade da mercadoria. Agora, o roteiro muda: o Imposto Seletivo vai morder justamente os itens fabricados fora da Zona Franca que disputam espaço com os produtos feitos em Manaus sob as regras do Processo Produtivo Básico (PPB). É assim que a cobrança passa a funcionar como um corretor dos gargalos de transporte. Ao encarecer o produto feito em estados que têm escoamento fácil, o imposto equilibra o jogo, garantindo que o bem produzido em Manaus que carrega o peso do "Custo Amazônia" chegue às prateleiras com um preço competitivo de verdade.

O sucesso prático dessa ferramenta como escudo é o que os doutrinadores chamam de extrafiscalidade de indução. Ao morder a fabricação ou a entrada de produtos concorrentes, o Seletivo ergue uma verdadeira barreira fiscal para blindar as fábricas e os empregos da região amazônica. Trata-se de colocar em prática a ordem direta do Art. 92-B do ADCT, que exige a sobrevivência do diferencial competitivo da região. Se o Seletivo não pesar sobre itens como motos, aparelhos de ar-condicionado e televisores fabricados fora de Manaus, deixar o IBS e a CBS com alíquota zero na Zona Franca seria um tiro de festim, incapaz de cobrir o buraco das desvantagens geográficas do Norte.

Essa transformação do Imposto Seletivo em ferramenta de desenvolvimento regional exige, no entanto, um cuidado jurídico cirúrgico. A sua regulamentação precisa ser detalhada ao extremo para que o imposto não vire alvo fácil de contestações judiciais sob a acusação de ferir a neutralidade fiscal ou de operar um protecionismo sem justificativa. Ainda assim, quando olhamos pelo prisma do dever constitucional de encurtar as desigualdades regionais e salvar a floresta, o Seletivo se consolida como o verdadeiro "braço armado" do novo sistema tributário. Ele nasce exatamente para garantir que a Reforma siga o seu curso sem desmontar a engrenagem econômica que mantém a Amazônia em pé. No fim das contas, nada mais é do que a técnica do Direito Tributário operando a serviço da sobrevivência de um dos maiores pilares da nossa economia.

#### **4 A REGULAMENTAÇÃO DA REFORMA E AS PERSPECTIVAS PARA O MODELO ZONA FRANCA DE MANAUS.**

Avaliar a transição para o novo Sistema Tributário Nacional exige olhar de perto como as diretrizes da Emenda Constitucional nº 132 de 2023 saem do papel e viram regras práticas. É esse detalhamento que vai ditar se o Polo Industrial de Manaus continuará viável dentro do modelo de IVA Dual. Na prática, a força da proteção gravada no Artigo 92-B do ADCT

depende inteiramente de quão clara e exequível é a Lei Complementar nº 214 de 2025, o verdadeiro porto seguro de segurança jurídica para a Zona Franca de Manaus. Afinal, "a engenharia operacional que define os novos créditos presumidos e as alíquotas favorecidas para a indústria local está expressa no texto da Lei Complementar nº 214/2025" (BRASIL, 2025). É esse texto legal que verte a ordem constitucional de tratamento favorecido em um cronograma de trabalho diário, esmiuçando a cobrança do IBS e da CBS sobre as fábricas da região. O coração dessa regulamentação está na defesa intransigente do Processo Produtivo Básico (PPB), controlado pela Suframa, como filtro técnico de elegibilidade. Esse cerne garante que as vantagens não virem uma distribuição genérica de benesses; elas ficam amarradas à agregação real de valor e à criação de empregos na Amazônia Ocidental. O objetivo final é um só: impedir que a região seja rebaixada a um mero galpão ou entreposto comercial desprovido de qualquer densidade industrial e tecnológica.

A grande virada prática da reforma está em trocar as isenções diretas do velho IPI e do ICMS por um modelo focado em créditos presumidos. Pelas novas regras, as indústrias da Zona Franca de Manaus passam a vender com alíquota zero, mas entregam um bônus pesado para quem compra: a geração de créditos como os 6% da CBS para os clientes localizados no resto do país. Essa engenharia é o que salva o interesse comercial pelas mercadorias produzidas no Amazonas após o fim dos impostos tradicionais. O "X" da questão, no entanto, é que essa mecânica só funciona se houver liquidez e velocidade na hora de o Estado devolver esse dinheiro. Se a engrenagem de compensação rodar rápido, a competitividade fica de pé e as fábricas ganham o fôlego financeiro que precisam para continuar operando. Lado a lado com essa dinâmica, entra o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Amazonas. Ele nasce como uma cartada de longo prazo para injetar dinheiro em infraestrutura e bioeconomia, tentando atacar o "Custo Amazônia" na raiz e abrindo caminho para que a região dependa menos de incentivos fiscais no futuro.

No fim das contas, o futuro da Zona Franca de Manaus precisa ser encarado pelo prisma da justiça fiscal ambiental. Segurar o polo industrial de pé dentro dessa nova realidade tributária é, de longe, a estratégia mais inteligente e eficaz para proteger o bioma amazônico. No ambiente acadêmico, o modelo é visto como um verdadeiro caso de sucesso de extrafiscalidade verde. A lógica é certa: o incentivo fiscal cria o custo de oportunidade que falta para segurar o avanço das motosserras e do desmatamento. Ao garantir uma economia urbana formal, forte e estável, a região cria um escudo social, impedindo que a falta de

emprego empurre a população local para o extrativismo predatório. É por isso que os próximos passos do modelo, agora sob o guarda-chuva da Lei Complementar nº 214 de 2025, vão muito além de planilhas de arrecadação de tributos. Trata-se de um compromisso estratégico e inegociável do Estado brasileiro com a sustentabilidade do planeta, o equilíbrio da federação e a defesa do maior patrimônio ambiental da humanidade.

#### 4.1 A lei complementar nº 214/2025: o novo marco regulatório.

A chegada da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, é a prova real de que as garantias desenhadas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 saíram do papel. Esse texto legal vai muito além de simplesmente ditar as regras de criação do IBS e da CBS. Na verdade, ele funciona como o verdadeiro "estatuto de sobrevivência" da Zona Franca de Manaus (ZFM). Observando-se o Direito Econômico, a nova lei opera uma virada de chave histórica: ela enterra o velho modelo de isenção direta na fábrica e dá vida a uma engenharia complexa de crédito financeiro presumido. É essa engrenagem que garante, em última análise, que o custo de produzir em Manaus continue mais barato e vantajoso do que no restante do país.

O desenho prático para segurar essa vantagem competitiva está concentrado nos artigos 449 e 450 da nova lei, que trazem o remédio para cobrir o fim do IPI. Essa engenharia, detalhada nos artigos 449 e 450 da LC nº 214/2025, materializa o comando do Art. 92-B do ADCT, o qual impõe ao legislador infraconstitucional o dever de desenhar mecanismos capazes de manter o diferencial competitivo da região. Portanto, o crédito presumido de 6% da CBS deixa de ser um favor fiscal e passa a figurar como a garantia operacional desse núcleo imutável da reforma." A saída escolhida pelo legislador foi aplicar uma técnica chamada de "crédito presumido de indução". Na prática, as fábricas que cumprem as regras do Processo Produtivo Básico (PPB) passam a gerar um bônus tributário para os seus clientes de fora do estado. São os créditos de CBS travados em 6% para as mercadorias que tinham alíquota de IPI abaixo de 6,5% e também os créditos de IBS. O objetivo final é fazer com que o produto de Manaus chegue às prateleiras com o imposto reduzido, imitando a velha vantagem que antes vinha da isenção direta na fábrica.

*"Art. 92-B. As leis instituidoras dos tributos previstos nos arts. 156-A (IBS) e 195, V (CBS), 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 (...)" (BRASIL, Emenda Constitucional nº 132/2023).*

Quando o assunto é tempo e transição, a Lei Complementar nº 214/2025 preferiu desenhar um cronograma gradual. A escolha foi estratégica para proteger a segurança jurídica e dar fôlego para o fluxo de caixa das empresas se adaptar. A largada acontece em 2026 com o início das alíquotas-teste fixadas em 0,1% para o IBS e 0,9% para a CBS, um movimento que serve para calibrar os computadores do fisco sem pesar no bolso do empresário logo de início. O teste de fogo real vem em 2027. É nesse ano que o PIS e a COFINS morrem de vez e as alíquotas do IPI caem para zero nas mercadorias produzidas fora de Manaus. Esse passo a passo vai avançando até a chegada do modelo cheio em 2033, abrindo uma janela de adaptação valiosa para que as indústrias reorganizem seus planos de impostos e fretes sem sofrerem um apagão em seus negócios.

Mirando o longo prazo, a discussão sobre a segurança jurídica se conecta diretamente à garantia constitucional que estica a vigência do modelo até 2073. Deixar bem amarrados os conceitos de "indústria incentivada" e amarrar os benefícios ao cumprimento do Processo Produtivo Básico (PPB) cria um ambiente de regras previsíveis. Para quem traz capital pesado e de longo prazo para a região, essa Lei Complementar opera feito um contrato de estabilidade. Ao blindar o jogo contra canetadas e mudanças repentinas de regras, o novo marco normativo ajuda a domar o Risco Brasil, abrindo caminho para investimentos estruturantes que levam de 30 a 50 anos para dar retorno. Fica claro, portanto, que a LC nº 214/2025 faz muito mais do que apenas proteger o legado da ZFM; ela pavimenta a estrada jurídica necessária para sintonizar a região com a economia digital e sustentável das próximas décadas

#### 4.1 Mecanismos de compensação: créditos presumidos e os fundos regionais.

Redesenhar os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus sob o guarda-chuva do IVA Dual exige olhar de perto uma mudança profunda: a saída das isenções tradicionais e a chegada de um regime de compensações baseado em créditos presumidos. Na estrutura montada pela Reforma Tributária, as indústrias instaladas no Polo Industrial de Manaus passam a vender suas mercadorias com alíquota zero ou imunidade, mas ganham o direito de repassar um bônus para quem compra. Trata-se da transferência de um crédito presumido de CBS e IBS para os clientes espalhados pelo resto do país. Esse mecanismo é o que serve de freio para neutralizar o tombo financeiro trazido pelo fim gradual do IPI e do ICMS, impostos que, historicamente, funcionavam como as verdadeiras âncoras da atratividade econômica da região. Sob o olhar da doutrina, essa técnica vira a chave do benefício: o incentivo deixa de

acontecer direto no momento da produção e passa a ser uma vantagem de circulação financeira com foco puramente compensatório.

O sucesso prático desse novo modelo, porém, tira os olhos da teoria da lei e joga os holofotes na velocidade do fisco. Agora, o debate gira em torno da liquidez das contas das empresas. Manter o Polo Industrial de Manaus competitivo vai depender inteiramente de quão rápido e ágil será o sistema para devolver esses saldos acumulados. Dentro da lógica do imposto sobre o valor agregado, juntar créditos sem conseguir usá-los rápido ou transformá-los em dinheiro vivo provoca um verdadeiro estrangulamento financeiro. O incentivo prometido vira um custo indireto disfarçado, já que o dinheiro das indústrias fica preso no caixa do governo. Fica nítido que processos de auditoria lentos ou burocracia na hora de devolver esses valores pelas fazendas públicas seja a federal, as estaduais ou as municipais têm força de sobra para quebrar a vantagem competitiva dada pela Constituição. O resultado imediato desse atraso é transformar a permanência das indústrias na Amazônia Ocidental em uma conta que simplesmente não fecha.

Olhando para fora da engrenagem dos créditos fiscais, a Reforma Tributária traz uma novidade de peso: o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Amazonas. Ele funciona como uma ferramenta macroeconômica de longo prazo pensada justamente para combater o "Custo Amazônia" na raiz. Esse fundo, que vai receber dinheiro carimbado das novas regras de repartição de receitas, nasce com uma missão bem clara. O objetivo é financiar grandes obras de transporte, injetar recursos em inovação tecnológica e abrir caminho para novas matrizes focadas na bioeconomia. O grande mérito dessa proposta é a chance de transformar o que antes era apenas uma renúncia fiscal passageira em investimentos fixos e duradouros, capazes de baratear o frete e furar o isolamento geográfico do Norte de forma definitiva. Para dar certo, porém, a gestão desse dinheiro precisa ser transparente e ficar blindada contra cortes ou contingenciamentos do governo. É essa segurança na governança que vai servir de motor para a Zona Franca de Manaus diminuir, aos poucos, a sua dependência de incentivos de impostos, ajudando o polo a caminhar com as próprias pernas e a se integrar de vez à economia global do século XXI.

#### 4.3 Sustentabilidade e o futuro: a ZFM como vetor de proteção ambiental.

O alicerce econômico da Zona Franca de Manaus vai muito além das teorias tradicionais de mercado e se firma, hoje, sob o conceito inovador de Justiça Fiscal Ambiental. Olhando por esse prisma, o tratamento tributário diferenciado que a região recebe deixa de ser

visto apenas como uma ferramenta para equilibrar as contas com os outros estados; ele passa a ser um escudo ecológico de interesse mundial. Manter o Polo Industrial de Manaus competitivo dentro das novas regras do IVA Dual é, na prática, a estratégia mais realista e eficiente que o país tem para proteger o bioma amazônico. O respaldo trazido pela Lei Complementar nº 214/2025 faz algo maior do que simplesmente organizar a contabilidade pública regional. O texto consolida o compromisso real do Brasil com as metas globais de descarbonização e com o combate urgente às mudanças climáticas.

No campo acadêmico, a Zona Franca de Manaus se consolida como um dos maiores exemplos práticos de extrafiscalidade verde de que se tem notícia no Direito Tributário. A lógica aqui é criar um custo de oportunidade social: o incentivo fiscal abre espaço para uma alternativa econômica forte e de baixo impacto, o que, na prática, breca o avanço do desmatamento. Ao concentrar na cidade uma economia formal, pujante e focada em alta tecnologia, o modelo absorve a mão de obra local e tira o foco de cima da mata. Sem esse ecossistema industrial de pé, a população seria empurrada por pura necessidade para atividades primárias destruidoras. É a força do polo fabril que ergue uma barreira econômica real contra o avanço do garimpo ilegal, da grilagem de terras, da pecuária extensiva e da extração criminosa de madeira. Por isso, olhar para o futuro da Zona Franca exige ir muito além de métricas rasas de arrecadação ou planilhas de fluxo de caixa empresarial. O desenho institucional mantido pelas regras recentes transforma o benefício de imposto em uma verdadeira ferramenta para salvar serviços ecológicos vitais para o equilíbrio do clima no planeta. Manter essa estrutura protegida pela lei sela uma aliança definitiva entre desenvolvimento regional, eficiência do fisco e ecologia, provando que, no século XXI, manter a floresta amazônica de pé depende diretamente de quão firmes e seguras são as garantias jurídicas dadas ao seu parque industrial.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

A presente pesquisa logrou analisar os impactos jurídicos e econômicos da transição para o modelo de IVA Dual sobre a perenidade da Zona Franca de Manaus (p. 20). Constatou-se que a substituição dos tributos tradicionais (IPI e ICMS) pelo IBS e CBS impõe uma profunda reengenharia na matriz de incentivos fiscais da região, deslocando o eixo das desonerações diretas na origem para uma sistemática compensatória assentada em créditos presumidos de circulação (pp. 12, 18). Essa transição, longe de caracterizar mera alteração formal de alíquotas, testa os limites materiais da proteção conferida pelo artigo 92-B do ADCT.

Os dados normativos examinados indicam que a Lei Complementar nº 214/2025 confere densidade operacional às salvaguardas constitucionais até o horizonte de 2073, notadamente por meio da instituição do "crédito presumido de indução" previsto nos artigos 449 e 450, bem como pela calibração extrafiscal do Imposto Seletivo (pp. 14, 17). Contudo, a eficácia desse arcabouço não decorre de sua simples positivação (p. 19). O sucesso do novo modelo depende intrinsecamente da liquidez e da celeridade do fluxo de ressarcimento dos saldos credores acumulados pelas indústrias, sob risco de estrangulamento do fluxo de caixa corporativo e consequente retrocesso industrial na Amazônia Ocidental.

Por fim, conclui-se que o tratamento tributário favorecido dispensado ao Polo Industrial de Manaus transcende o debate estrito da partilha federativa ou da eficiência arrecadatória, alçando-se ao status de verdadeiro vetor da Justiça Fiscal Ambiental (p. 19). Ao consolidar uma economia urbana de alta densidade tecnológica, o modelo gera o custo de oportunidade social necessário para desestimular atividades predatórias na floresta tropical (p. 20). A extrafiscalidade verde, validada pela Nota Técnica nº 6/2025 da Suframa, revela-se como o instrumento jurídico mais eficaz para conciliar o desenvolvimento regional com os compromissos climáticos globais assumidos pelo Estado brasileiro, demonstrando que a higidez do parque fabril de Manaus é pressuposto para a manutenção da floresta em pé.

## REFERÊNCIAS

**AMAZONAS. Lei nº 2.826, de 29 de setembro de 2003.** Regulamenta a política de incentivos fiscais e extrafiscais do Estado do Amazonas. Manaus: Diário Oficial do Estado do Amazonas, 2003.

**ANDRADE, J. S. Reforma tributária e os impactos na Zona Franca de Manaus.** Research, Society and Development, v. 14, n. 1, p. 1-15, 2025. Disponível em: <https://rsdjournal.org>. Acesso em: 18 mai. 2026.

**BRASIL. [Constituição (1988)].** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 18 mai. 2026.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023. Disponível em: <http://planalto.gov.br>.

**BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.** Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e dispõe sobre o regime favorecido da Zona Franca de Manaus. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2025. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 18 mai. 2026.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** Recurso Extraordinário nº 592.891/SP. Tributário. Repercussão Geral. Tema nº 322. Direito à manutenção de créditos de IPI sobre insumos isentos provenientes da Zona Franca de Manaus. Relatora: Min. Rosa Weber, julgado em 25/04/2019. Brasília, DF: Tribunal Pleno, 2019.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, ano CLX, n. 242, seção 1, p. 1-13, 21 dez. 2023. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>.

**CHAAR, Diego Francivan dos Santos.** A reforma tributária e os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus. Revista de Direito Tributário Atual (RDTA), São Paulo, n. 57, p. 112-143, 2024. Disponível em: <https://apet.org.br>. Acesso em: 18 mai. 2026.

**GRAU, Eros Roberto.** A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

**SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus.** Nota Técnica nº 6/2025/COGEA/SAE: Atualização do marco regulatório da Zona Franca de Manaus face à transição para o IBS e a CBS. Manaus: Suframa, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 18 mai. 2026.

**TORRES, Ricardo Lobo.** Curso de Direito Financeiro e Tributário. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.