



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

BEATRIZ BAHIA MACHADO TUDE

**A (IM) POSSIBILIDADE DE CREDITAMENTO DO IPI EM
OPERAÇÕES COM A ZONA FRANCA DE MANAUS:
IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS COM A REFORMA
TRIBUTÁRIA**

Salvador
2025

BEATRIZ BAHIA MACHADO TUDE

**A (IM) POSSIBILIDADE DE CREDITAMENTO DO IPI EM
OPERAÇÕES COM A ZONA FRANCA DE MANAUS:
IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS COM A REFORMA
TRIBUTÁRIA**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Bruno Nou

Salvador

2025

TERMO DE APROVAÇÃO
BEATRIZ BAHIA MACHADO TUDE

**A (IM) POSSIBILIDADE DE CREDITAMENTO DO IPI EM
OPERAÇÕES COM A ZONA FRANCA DE MANAUS:
IMPACTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS COM A REFORMA
TRIBUTÁRIA**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2025.

AGRADECIMENTOS

A jornada que culmina neste trabalho não seria possível sem o apoio, amor e incentivo de pessoas muito especiais, às quais sou profundamente grata.

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, Lídice e Fernando, pelo apoio incondicional em todos os momentos da minha vida. Por estarem sempre ao meu lado, me guiando com amor, paciência e sabedoria.

Dedico este trabalho, com gratidão e saudade, aos meus avôs Joir e João, cuja ausência física jamais apagará as lições e os valores que deixaram em minha trajetória. Em especial ao meu avô Joir, com quem tenho uma dívida de gratidão imensa — se hoje estou aqui, é porque ele fez muito por mim. Também dedico às minhas avós Eugênia e Denise, exemplos de força, sabedoria e amor incondicional, que seguem sendo alicerces fundamentais na minha vida.

À minha dinda Elza, que enxergo como uma segunda mãe — somos mais parecidas do que imaginamos. Sua presença constante é fonte de inspiração e acolhimento.

Às minhas amigas, tantas e tão especiais, que não medem esforços para estender a mão sempre que preciso. Um agradecimento particular ao grupo “Elba Ramalho” e às queridas amigas do Vieira, da turma do 3º ano, que guardo com imenso carinho no coração.

Ao meu namorado Rafael, meu porto seguro, que acredita em mim mesmo quando eu duvido. Obrigada por estar ao meu lado com tanta entrega, apoio e amor.

Dedico também à Doutora Evany Santos, mestre incomparável em Direito Tributário, que transformou minha visão sobre o ramo e despertou em mim uma verdadeira paixão pela área. Sua dedicação e generosidade são fontes inesgotáveis de aprendizado.

Ao professor Bruno Nou, meu orientador, minha sincera gratidão por todo o apoio, pelas valiosas opiniões, confiança e paciência ao longo dessa caminhada. Este trabalho não seria possível sem sua orientação firme e gentil.

Por fim, agradeço a todo o corpo docente da Faculdade Baiana de Direito, em especial à Professora Mayana, pelo suporte constante e pela compreensão nos momentos mais desafiadores.

A cada um, o meu mais sincero obrigada. Este trabalho é também de vocês.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a possibilidade ou impossibilidade de aproveitamento do crédito do IPI nas operações envolvendo a Zona Franca de Manaus (ZFM), tanto no cenário atual quanto à luz da recente reforma tributária. Vamos examinar os impactos jurídicos e econômicos dessa restrição, considerando o papel fundamental da ZFM como um instrumento de desenvolvimento regional com tratamento tributário diferenciado. A vedação ao creditamento do IPI nas aquisições de insumos gera questionamentos sobre sua compatibilidade com o princípio constitucional da não cumulatividade, além de possíveis efeitos sobre a competitividade das empresas instaladas na região. Também será abordado o novo contexto trazido pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que criou o Imposto Seletivo para substituir o IPI, avaliando os desafios e riscos para a manutenção dos benefícios fiscais da ZFM no novo sistema tributário. Por fim, o trabalho defende a necessidade de um regime jurídico específico que assegure a segurança jurídica e preserve a atratividade econômica da Zona Franca, garantindo a efetividade da política pública de desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Zona Franca de Manaus; IPI; creditamento; reforma tributária; desenvolvimento regional; segurança jurídica; Imposto Seletivo; competitividade econômica.

ABSTRACT

This work aims to analyze the possibility or impossibility of utilizing IPI tax credits in operations involving the Manaus Free Trade Zone (ZFM), both in the current scenario and in light of the recent tax reform. It examines the legal and economic impacts of this restriction, considering the fundamental role of the ZFM as a regional development tool with a differentiated tax treatment. The prohibition of IPI credit on the acquisition of inputs raises questions about its compatibility with the constitutional principle of non-cumulativity, as well as potential effects on the competitiveness of companies located in the region. The new context introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023, which created the Selective Tax (Imposto Seletivo) to replace the IPI, is also addressed, evaluating the challenges and risks for maintaining the ZFM's fiscal benefits under the new tax system. Finally, the work advocates for the need for a specific legal framework that ensures legal certainty and preserves the economic attractiveness of the Free Trade Zone, guaranteeing the effectiveness of the regional development public policy.

Keywords: Manaus Free Trade Zone; IPI tax; tax credit; tax reform; regional development; legal certainty; Selective Tax; economic competitiveness.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
CF/88	Constituição Federal da República
IPI	Imposto de Produto Industrializado
IS	Imposto Seletivo
RE	Recurso Extraordinário
RESP	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. A ZONA FRANCA DE MANAUS: CONTEXTO E TRIBUTAÇÃO.....	12
2.1 Conceito e finalidade.....	13
2.2 Evolução histórica e fundamentos legais.....	17
2.3 Regime tributário e incentivos fiscais.....	19
2.3.1 Isenção fiscal.....	21
2.3.2 Alíquota zero.....	23
2.3.3 Imunidade tributária.....	25
3. O IPI E O PRINCÍPIO DA NÃO CUMULATIVIDADE.....	27
3.1. Conceito e função do IPI no sistema tributário nacional.....	27
3.2. Estrutura do regime não cumulativo.....	29
3.3. IPI na Zona Franca de Manaus.....	32
4. A (IM)POSSIBILIDADE DE CREDITAMENTO DO IPI NA ENTRADA DE INSUMOS NA ZONA FRANCA DE MANAUS.....	36
4.1. A vedação ao crédito fere o princípio da não cumulatividade?.....	36
4.2. Prejuízo econômico para empresas da ZFM e seus clientes fora da região.....	38
4.3. Contradições entre a restrição ao crédito e a política de incentivos fiscais da ZFM.....	41
4.4. Impactos jurídicos e econômicos da vedação ao creditamento no contexto do IPI.....	46
5. DISCUSSÃO JURÍDICA E REFORMA TRIBUTÁRIA (EC 132/2023 e LC 214/2025).....	49
5.1. A proposta de extinção do IPI e criação do Imposto Seletivo.....	50
5.2 Futuro do creditamento do IPI na transição para o novo sistema tributário.....	53
5.3 Riscos à segurança jurídica dos benefícios fiscais da ZFM.....	55
5.4. Necessidade de regime jurídico específico para a ZFM.....	57
6. CONCLUSÃO.....	59
7. REFERÊNCIAS	

1. INTRODUÇÃO

A Zona Franca de Manaus (ZFM) representa um dos mais emblemáticos instrumentos de política fiscal e econômica adotados pelo Estado brasileiro para promover o desenvolvimento regional e a ocupação produtiva da Amazônia. Instituída pelo Decreto-Lei nº 288/1967 e reconhecida pela Constituição Federal, a ZFM se estrutura sobre um regime especial de tributação que abrange isenções, reduções de alíquotas e outros incentivos, tendo como principais objetivos a industrialização da região Norte, a geração de empregos, a descentralização produtiva e a preservação da soberania nacional sobre a Amazônia Legal.

No centro desse regime diferenciado está o tratamento conferido ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tributo federal regido pelo princípio da não cumulatividade. Esse princípio, previsto no art. 153, §3º, II da Constituição Federal, estabelece que o IPI incidente em uma etapa da cadeia produtiva deve ser compensado com aquele pago nas etapas anteriores, impedindo a tributação em cascata e garantindo a neutralidade econômica do imposto. No entanto, essa lógica tributária se vê tensionada nas operações que envolvem a Zona Franca de Manaus, especialmente em razão da concessão de isenção do IPI em diversas situações — tanto na entrada de insumos na ZFM quanto nas saídas de produtos de empresas ali estabelecidas.

O presente trabalho pretende investigar a (im)possibilidade de creditamento do IPI nas operações com a Zona Franca de Manaus, examinando os fundamentos jurídicos, econômicos e constitucionais que sustentam — ou limitam — o direito ao crédito nas hipóteses em que o imposto não foi efetivamente recolhido na etapa anterior em razão de isenção, alíquota zero ou imunidade. Trata-se de um tema que suscita intenso debate doutrinário e jurisprudencial, sobretudo após o julgamento do Recurso Extraordinário nº 592.891 (Tema 322 da Repercussão Geral), no qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu, em caráter excepcional, o direito ao creditamento do IPI

por empresas localizadas fora da ZFM que adquirem insumos isentos oriundos da região.

A controvérsia central reside em saber se, nas operações envolvendo a ZFM — tanto na entrada de insumos por empresas da própria Zona Franca quanto nas saídas de bens adquiridos por empresas situadas em outras partes do país —, o princípio da não cumulatividade deve prevalecer sobre o tratamento tributário isentivo, garantindo o direito ao crédito mesmo quando não há recolhimento do imposto na etapa anterior. Essa dúvida se agrava quando se consideram as finalidades constitucionais da ZFM, que envolvem incentivos fiscais como forma de compensar desvantagens locacionais e fomentar o desenvolvimento regional.

Além do conflito jurídico entre isenção e não cumulatividade, o tema apresenta forte relevância econômica. A negativa de crédito do IPI em operações com produtos da ZFM gera prejuízos financeiros às empresas que adquirem esses bens e compromete a competitividade da própria Zona Franca, ao desestimular o consumo de seus produtos. Isso provoca distorções no mercado, impacta cadeias produtivas integradas e pode levar à desindustrialização da região, contrariando os objetivos expressos no art. 3º, III, e art. 170, VII, da Constituição Federal, que tratam da redução das desigualdades regionais e do desenvolvimento nacional equilibrado.

O problema jurídico torna-se ainda mais complexo diante da coexistência entre normas infraconstitucionais e comandos constitucionais que, por vezes, apontam em direções distintas. De um lado, há o princípio da legalidade, segundo o qual nenhum tributo pode ser exigido ou cobrado sem previsão legal expressa, e que impõe limites rígidos ao aproveitamento de créditos tributários. De outro, há princípios como a razoabilidade, a isonomia e a neutralidade econômica, que exigem interpretação sistemática e finalística das normas, especialmente quando envolvem regimes especiais criados para corrigir desigualdades históricas e estruturais, como é o caso da ZFM. A vedação ao creditamento, nesse contexto, representa não apenas uma possível ofensa ao texto constitucional, mas também um entrave à concretização de direitos fundamentais coletivos relacionados ao desenvolvimento regional e à redução das desigualdades sociais e econômicas.

Soma-se a isso o desafio representado pela recente reforma tributária, consagrada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que propõe uma reestruturação profunda da tributação sobre o consumo no Brasil, com a substituição do IPI pelo Imposto Seletivo. Embora a reforma mantenha, em seu texto, a preservação dos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus até 2073, surgem diversas incertezas quanto à operacionalização prática do novo sistema, sobretudo no que se refere à continuidade da lógica do creditamento. A transição entre os regimes — do sistema atual para o modelo baseado no IVA dual — acentua dúvidas jurídicas sobre a forma de cálculo, apuração e compensação de tributos nos próximos anos, exigindo uma releitura do papel da ZFM na estrutura tributária nacional.

Dessa forma, a análise da (im)possibilidade de creditamento do IPI nas operações com a Zona Franca de Manaus envolve múltiplas dimensões interligadas: a compatibilidade entre normas infraconstitucionais e constitucionais; a eficácia da política de incentivos fiscais regionais; os reflexos econômicos sobre empresas e consumidores; e os efeitos da reforma tributária sobre a segurança jurídica do modelo da ZFM. Trata-se de um debate que extrapola a mera técnica tributária, alcançando valores fundamentais da Constituição de 1988, como o pacto federativo, a livre concorrência, a justiça fiscal e o desenvolvimento nacional equilibrado.

2. A ZONA FRANCA DE MANAUS

A Zona Franca de Manaus (ZFM) é um modelo de incentivo fiscal criado para promover o desenvolvimento econômico e a ocupação da região amazônica, reduzindo desigualdades regionais e fomentando a industrialização. Esse modelo está embasado em diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais e se caracteriza por um regime tributário especial, que inclui isenção, alíquota zero e imunidade tributária.

A Zona Franca de Manaus foi instituída pela Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957, com a finalidade inicial de atuar como um entreposto aduaneiro de mercadorias estrangeiras destinadas ao abastecimento dos países vizinhos, os quais também fariam uso da estrutura para suas operações de exportação. (Leocádio, 2016)

A configuração da ZFM foi reformulada pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, que passou a vincular o modelo à promoção do desenvolvimento regional da Amazônia Ocidental. No mesmo ano, em agosto, instituiu-se a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), órgão responsável pela gestão administrativa, controle operacional e fiscalização do modelo e dos respectivos incentivos fiscais. A criação e reestruturação da ZFM insere-se no contexto histórico da Guerra Fria, período em que as nações estavam polarizadas entre os blocos de influência do capitalismo estadunidense e do comunismo soviético. Esse cenário foi marcado por acelerado crescimento industrial, avanços tecnológicos nos setores de transporte e comunicação, expansão global do capital e transformações na organização do trabalho. (Leocádio, 2016)

A Zona Franca de Manaus ficou conceituada como uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento (Brasil, 1967)

A ZFM traz impactos além de suas fronteiras geográficas, com efeitos em nível nacional e internacional. Como exemplo de desenvolvimento sustentável, a ZFM busca conciliar crescimento econômico e preservação ambiental. Seus esforços contínuos de adaptação às mudanças globais e a revisão constante das políticas de incentivo demonstram sua capacidade de reinvenção e de manter relevância em um cenário em constante transformação. Desta forma, a ZFM surge no intuito de captar empresas com seus benefícios fiscais, fomentar economia gerando empregos na região e ao mesmo tempo, respeitando os limites do meio ambiente. (De Freitas, 2023, pg 3)

2.1 Conceito e finalidade

A Zona Franca de Manaus foi instituída pelo Decreto-Lei nº 288/1967, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico da Amazônia Ocidental por meio da concessão de incentivos fiscais e tributários. O modelo foi concebido para atrair indústrias e estimular o comércio na região, reduzindo a dependência econômica da extração de recursos naturais e incentivando a industrialização. (Brasil, 1967)

É uma zona de exceção tributária, com livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos. (Brasil, 1967)

O conceito de zona franca remete a um território delimitado em que há tratamento tributário diferenciado, normalmente com redução ou isenção de impostos para estimular atividades econômicas. No caso da ZFM, esse regime se aplica a setores como eletroeletrônicos, informática, química, fármacos e veículos, tornando a região um dos polos industriais mais importantes do Brasil. (SUFRAMA, 2024)

A ZFM é um espaço delimitado no qual vigoram incentivos fiscais especiais capazes de compensar as desvantagens locacionais da região, como fatores locais e distância dos centros consumidores com grandes metrópoles, desse modo, promover seu

desenvolvimento econômico, social e ambiental é uma forma de atrair as empresas a instalarem filiais em sua área e fomentar a economia, trazendo visibilidade para a região norte do país. (Cavalcante, 2020, p 9)

A ZFM representa um instrumento estratégico de política fiscal e econômica, não apenas para a Amazônia, mas para o Brasil como um todo, pois estimula a descentralização da atividade industrial e reduz os desequilíbrios socioeconômicos entre as regiões. (Cavalcante, 2020, p 13)

A finalidade da ZFM está ancorada em diversos aspectos estratégicos. Um dos principais objetivos é a integração da Amazônia ao desenvolvimento nacional, reduzindo o isolamento econômico da região por meio da industrialização. Ao incentivar a instalação de empresas e a criação de infraestrutura, o modelo busca fortalecer a economia local e evitar a migração populacional para outras regiões do país. Além disso, a ZFM desempenha um papel fundamental na geração de empregos e renda, uma vez que as indústrias instaladas na região oferecem oportunidades de trabalho e qualificação profissional, impulsionando a economia regional. (SUFRAMA, 2024)

A preservação da soberania nacional na Amazônia também figura entre os propósitos centrais da ZFM. A presença de um polo industrial robusto na região fortalece a ocupação produtiva e contribui para a proteção do território amazônico contra pressões externas e atividades ilegais, como o desmatamento e a exploração clandestina de recursos naturais. Essa visão estratégica se alinha à preocupação com o desenvolvimento sustentável, reforçada pelo artigo 225 da Constituição Federal, que estabelece o dever do Estado de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Brasil, 1988)

Além disso, a diversificação da economia amazônica é um dos pilares da ZFM, buscando reduzir a dependência da região em relação à exploração de recursos naturais e incentivar a inovação tecnológica. A estrutura de incentivos fiscais, que inclui a imunidades, isenções e reduções a alíquotas zeros, proporciona um ambiente favorável para a instalação de indústrias de diversos setores, incluindo eletroeletrônicos, informática, químico e metalúrgico. (Leocádio, 2016)

A ZFM foi criada para diversificar a economia da região, promovendo a industrialização e reduzindo a dependência de atividades econômicas. Dessa forma, essa região não pode mais ser abolida dentro do prazo previsto por norma infraconstitucional. Os benefícios a ela inerentes assumiram natureza de imunidades tributárias até o ano de 2073. (Segundo, 2025)

A ZFM conta com três centros financeiros: comercial, industrial e agropecuário. O polo comercial foi o que mais alavancou a economia regional nas décadas de 70 e 80, visto a restrição de importação que o país sofria na época decorrente da crise do petróleo, fazendo com que Manaus fosse a única cidade brasileira onde o comércio de produtos do exterior ocorria de forma livre. O polo industrial passou a ter maior notoriedade com a reabertura do país para transações com o exterior, recebendo sua primeira indústria no ano de 1972, se tornando hoje o principal polo da Zona Franca de Manaus, atraindo entidades que contam com alta tecnologia e investidores de todo o globo. (Barreto, 2022, Pg. 7)

Os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus (ZFM) integram a estrutura constitucional da República Federativa do Brasil e não podem ser reduzidos ou extintos por simples decisão de política econômica. Qualquer alteração dependeria de Emenda Constitucional ou da extinção dos tributos envolvidos (IPI, PIS/COFINS e Imposto de Importação). Por isso, quando o governo pretende mudar a política para a ZFM, precisa ajustar esses tributos no restante do país. Assim, a ZFM configura um regime tributário alternativo de natureza constitucional. (Holland; Gurgel; Cerqueira; Serigatti; Gelcer; Arruda; Albuquerque; Pieri , 2017, Pg. 54)

Os incentivos fiscais e tributários oferecidos pela Zona Franca de Manaus são fundamentais para atrair empresas e movimentar a economia da região. A política adotada garante uma série de vantagens, como a isenção do IPI e a redução do Imposto de Renda para as empresas que se instalam ali. Além disso, há a suspensão da cobrança de PIS e COFINS na compra de insumos, o que estimula a produção local. Com isso, a ideia é não só fortalecer a atividade industrial, mas também gerar empregos e promover o desenvolvimento econômico da Amazônia. (De Freitas, 2023, Pg. 6)

Os incentivos fiscais concedidos na ZFM são o principal atrativo para que empresas se instalem na região, aproveitando os benefícios para viabilizar a produção e a oferta de bens e serviços. Esses incentivos desempenham papel fundamental no desenvolvimento econômico local, contribuindo para a geração de empregos, arrecadação e fortalecimento da infraestrutura. Apesar de o Brasil possuir uma elevada carga tributária, as vantagens concedidas às áreas incentivadas da ZFM reduzem significativamente os custos tributários, o que levou a região a ser informalmente conhecida como “paraíso fiscal” dentro do território nacional. (De Souza; Mesquita; Luna, 2023, Pg. 3)

Importante destacar, que o Brasil saiu na frente ao criar um modelo de zona franca com características próprias, diferente do que se vê nos Estados Unidos ou na China. A Zona Franca de Manaus foi pensada para atender o mercado interno, e não o comércio exterior. Em vez de ser instalada próxima a portos ou grandes centros consumidores, como ocorre em outros países, ela foi implantada no meio da Amazônia, enfrentando uma série de dificuldades logísticas e distante das principais rotas comerciais do país. (Leocádio, 2016, Pg. 5)

O alto nível de tecnologia empregada nas indústrias que fazem parte do Protocolo de Ingresso no Mercado Nacional, facilita o aumento da produtividade e da competitividade das mesmas, tornando-as tão competitivas quanto os grandes centros industriais do País e do exterior. Dúvidas não restam que as operações envolvendo a Zona Franca de Manaus, da forma que foi descrita pelo Decreto-lei nº 288/67, equipararam-se a verdadeiras exportações para o exterior. Logo, os mesmos incentivos inerentes a essas exportações também deveriam se estender às operações realizadas para ou na ZFM. (Marchioro; Gubert; Gubert 2014).

Ressalte-se que, com a inclusão dos artigos 92 e 92-A no ADCT, pelas Emendas Constitucionais nº 42/2003 e 83/2014, a Zona Franca de Manaus ganhou mais sessenta anos de existência, e será mantida, como fora até então considerada, como área de livre comércio e incentivos fiscais, até 2073. A partir de 2010, houve estudos econômicos demonstrando um significativo indicam crescimento demográfico, produtivo e da renda per capita da região Norte como um todo, destacando que o crescimento da renda per capita do estado do Amazonas foi ainda maior, aumentando

também sua participação no PIB nacional. (Holland; Gurgel; Cerqueira; Serigatti; Gelcer; Arruda; Albuquerque; Pieri , 2017, Pg. 33)

2.2 Evolução histórica

O auge do ciclo da borracha durou de 1871 até 1914. A partir de 1900, a produção crescente em países asiáticos como Indonésia, Malásia e Tailândia deu início ao declínio da atividade na Amazônia, que mergulhou em profunda crise econômica, social e política. Com a falência de seringalistas e empresas da região, tornou-se urgente buscar um novo modelo de desenvolvimento. (Fonseca, 2011)

Entre o final do século XIX e o início do século XX, Manaus viveu um período de grande crescimento por causa do ciclo da borracha, que era um dos principais produtos de exportação do Brasil. Nessa época, a cidade se transformou em um importante centro urbano, cultural e social, e há indícios de que sua renda per capita era até duas vezes maior do que a de regiões como São Paulo e Rio de Janeiro. (Holland; Gurgel; Cerqueira; Serigatti; Gelcer; Arruda; Albuquerque; Pieri , 2017, Pg. 9)

Com o tempo, no entanto, esse cenário mudou, uma vez que no início do século XX foi marcado por uma longa crise econômica na região. Isso aconteceu principalmente por dois motivos: primeiro, a produção em grande escala de borracha na Ásia, que derrubou os preços no mercado mundial; segundo, o fato de que os investimentos do Governo Federal se concentravam no Sudeste, deixando de lado o Norte e o Nordeste. (Holland; Gurgel; Cerqueira; Serigatti; Gelcer; Arruda; Albuquerque; Pieri , 2017, Pg. 10)

A partir dos anos 1940, o país começou a discutir políticas para incentivar o desenvolvimento regional. A Constituição de 1946, no artigo 199, instituiu o Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Em 1953, foi criada a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia). Já em 1957, o Governo Federal criou a Zona Franca de Manaus por meio da Lei nº 3.173, com o objetivo de criar um espaço para guardar, beneficiar e distribuir mercadorias importadas, tanto para o consumo interno da Amazônia quanto para países vizinhos

conectados ao rio Amazonas. (Holland; Gurgel; Cerqueira; Serigatti; Gelcer; Arruda; Albuquerque; Pieri , 2017, Pg. 11)

A ideia de um polo econômico na Amazônia surgiu em 1957, durante o governo de Juscelino Kubitschek, com a edição da Lei nº 3.173/1957, que criou a Zona Franca de Manaus como um entreposto comercial de importação e exportação, com incentivos fiscais para atrair investimentos. No entanto, a proposta inicial não obteve o sucesso esperado, pois o modelo não oferecia vantagens competitivas suficientes para consolidar Manaus como um polo industrial. (Brasil, 1957)

A reestruturação da ZFM ocorreu em 1967, já no regime militar, com a edição do Decreto-Lei nº 288/1967, que reformulou o projeto original e transformou a região em um polo industrial, comercial e agropecuário, concedendo isenção e redução de impostos para atrair empresas nacionais e estrangeiras. Esse marco regulatório estabeleceu a base do modelo de desenvolvimento regional vigente até os dias atuais. (Brasil, 1967)

Durante o regime militar, o projeto para a Amazônia passou a ter um caráter estratégico, focado na ocupação territorial e no estímulo à migração interna, embora sem garantir a inclusão efetiva da região nas políticas nacionais. Em 1967, foi criada a Suframa para administrar a ZFM. No ano seguinte, foi lançado o Polo Industrial de Manaus (PIM), marco do novo ciclo de industrialização na região, além do início dos trabalhos no Distrito Agropecuário. (Fonseca, 2011)

Com a criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) em 1967, iniciou-se um período de grande crescimento industrial. Durante as décadas de 1970 e 1980, diversas empresas do setor eletroeletrônico, de informática, químico e metalúrgico instalaram-se na ZFM, impulsionadas pela redução da carga tributária e pela logística estratégica da região. (Fonseca, 2011)

Nas décadas de 1980 e 1990, a Zona Franca de Manaus enfrentou obstáculos significativos, como a crise da dívida externa, a instabilidade econômica e a adoção de políticas neoliberais. Nesse contexto, surgiram propostas de redução dos incentivos fiscais e críticas à dependência do modelo em relação ao governo federal.

Ainda assim, a ZFM foi mantida como estratégia para conter a desindustrialização da região. A Constituição de 1988 reforçou sua continuidade ao estabelecer, no art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a preservação dos incentivos por mais 25 anos. (Fonseca, 2011)

No século XXI, a ZFM enfrenta novos desafios, como a pressão por reformas tributárias, a necessidade de modernização industrial e a busca por maior sustentabilidade ambiental. Em 2014, a Emenda Constitucional nº 83 prorrogou os incentivos da ZFM até 2073, garantindo maior previsibilidade para investidores e reforçando a importância estratégica da região para o desenvolvimento nacional. (Brasil, 2014)

Desde que foi criada, a Zona Franca de Manaus passou por várias fases. Entre 1967 e 1975, o foco era a montagem de produtos, com a aprovação de 138 projetos industriais que geraram cerca de 26 mil empregos diretos. De 1975 a 1991, o governo começou a exigir que as empresas usassem mais materiais produzidos no Brasil, o que aumentou o valor da produção local. Em 1990, o Polo Industrial de Manaus já tinha 77 mil trabalhadores. A partir de 1991, as empresas precisaram seguir o Processo Produtivo Básico (PPB), que tornou os produtos ainda mais completos. Em 1996, o modelo passou por nova mudança, com a criação da Política Nacional de Informática e ações voltadas para a inclusão digital. (Holland; Gurgel; Cerqueira; Serigatti; Gelcer; Arruda; Albuquerque; Pieri, 2019, Pg. 42)

A evolução histórica da Zona Franca de Manaus demonstra sua importância como instrumento de política econômica e regional. Criada para integrar a Amazônia ao restante do país e impulsionar o crescimento industrial, a ZFM ainda desempenha um papel crucial, mas enfrenta desafios como a necessidade de maior competitividade e segurança jurídica frente às mudanças tributárias no Brasil.

2.3 Regime tributário e incentivos fiscais

Por meio da concessão de incentivos fiscais, a Zona Franca de Manaus buscou-se atrair investimentos, gerar empregos e promover a integração produtiva da Amazônia ao restante do país. Essa política encontra respaldo no artigo 170, inciso VII, da

Constituição Federal, que estabelece como um dos princípios da ordem econômica a redução das desigualdades regionais e sociais, impondo ao Estado o dever de adotar medidas que promovam o equilíbrio no desenvolvimento nacional. (Brasil, 1988)

O regime tributário diferenciado da ZFM abrange benefícios fiscais concedidos pelo governo federal, estadual e municipal, incluindo a isenção fiscal, a aplicação da alíquota zero e a imunidade tributária. Esses mecanismos reduzem a carga tributária incidente sobre as operações das empresas instaladas na região, mas também geram discussões sobre o creditamento de tributos não cumulativos, especialmente no contexto das contribuições para o PIS e a COFINS. (Brasil, 1967)

Uma das principais razões da Zona Franca de Manaus funcionar tão bem, é em razão dos benefícios fiscais que atraem empresários para instalarem filiais de suas empresas na região.

As mercadorias importadas para áreas de livre comércio têm suspensão de tributos na entrada, mas, ao serem enviadas para outras partes do país, esses tributos devem ser pagos. No entanto, quando transferidas para a Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental ou outras áreas de livre comércio, a regra muda. Para mercadorias nacionais, há incentivos específicos, como isenção fiscal, alíquota zero sobre mercadorias, insumos e máquinas isenção. (SUFRAMA, 2024)

Os incentivos fiscais na ZFM têm o objetivo de equilibrar a competitividade da região. Se forem muito baixos, podem não compensar as dificuldades logísticas e desestimular investimentos. Por outro lado, incentivos excessivos podem gerar distorções e desviar investimentos de outras regiões. Na prática, as reduções de alíquotas na ZFM são rígidas, e novas compensações geralmente resultam em incentivos para outras localidades do país. (Cavalcante, 2020, p 12)

Existem algumas figuras do Direito Tributário que permitem exceções à regra geral de pagar tributos. Entre elas estão a não incidência — que inclui as imunidades —, a isenção e a alíquota zero. A imunidade, por sua vez, é prevista diretamente na Constituição e funciona como um limite ao poder de tributar dos entes federativos, impedindo que certas situações sejam alcançadas por leis tributárias. Nesse caso, a

própria competência para instituir o tributo é restringida, o que significa que o legislador sequer pode criar norma que trate da cobrança naquele contexto. (Alexandre, 2016, Pg. 159)

2.3.1 Isenção Fiscal

A isenção constitui um fato jurídico que impede a incidência do tributo. Por meio dela, a obrigação tributária não se aplica à pessoa ou ao bem mencionado na norma tributária. (Carrazza, 2023)

A isenção fiscal ocorre quando a legislação dispensa expressamente o pagamento de um tributo que, em condições normais, incidiria sobre determinada operação. (Nogueira, 1994)

Por outro lado, Hugo de Brito Machado defende que a isenção ocorre quando a lei exclui determinados casos que, em tese, estariam dentro do alcance da norma de tributação. Ou seja, ela retira, por previsão legal, parte dos fatos que normalmente gerariam a obrigação de pagar o tributo. Por isso, a isenção não é uma simples dispensa do pagamento de um tributo já devido, mas sim uma exceção à regra geral de incidência tributária. Justamente por ser uma exceção, a norma de isenção deve ser interpretada de forma restrita e literal. (Machado, 2020)

Isenção consiste na dispensa legal do pagamento de um tributo que, em regra, seria exigível. Trata-se de uma exceção prevista expressamente em lei, aplicável apenas a situações originalmente sujeitas à tributação. Em geral, somente o ente com competência para instituir o tributo pode conceder a isenção, uma vez que ela representa a liberação do cumprimento da obrigação tributária. Conforme dispõe o Código Tributário Nacional, a isenção é uma das formas de exclusão do crédito tributário. (Nogueira, 1994)

Na ZFM, um dos principais benefícios é a isenção do Imposto de Importação (II) na aquisição de insumos e bens destinados à industrialização local. Além disso, há isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em algumas operações. (Brasil, 1967)

Embora muitas vezes confundidas, isenção e alíquota zero são figuras diferentes no Direito Tributário. Ambas resultam na dispensa do pagamento do tributo, mas por caminhos distintos. A isenção ocorre quando a própria regra que cria o tributo deixa de ser aplicada a certas situações, porque a norma isentiva interfere em algum dos elementos da hipótese de incidência. Já a alíquota zero é mais direta: ela mantém todas as características da obrigação tributária, mas reduz a alíquota a um valor que, na prática, elimina a cobrança, sem alterar a estrutura da norma de incidência. (Costa, 2018, Pg. 221)

O STF por meio do RE nº 398365, argumenta que na isenção, não há crédito tributário, pois a norma isentiva impede o surgimento do crédito pela frustração da incidência da norma de tributação. De outro modo, na alíquota zero, verifica-se a incidência da norma tributária, o que faz surgir o crédito. Afirma-se que, no entanto, esse crédito é nulo pela sua multiplicação com um valor vazio, não resultando em nenhuma soma pecuniária. Assim, na isenção, não há crédito tributário, ao passo que, na alíquota zero, o crédito existe, mas não é viável seu recolhimento. (Brasil, 2011)

A isenção é um tipo de benefício fiscal que modifica a forma como o tributo incide, afastando a cobrança em determinadas situações que, normalmente, estariam sujeitas à tributação. Isso ocorre porque a norma que concede a isenção atua diretamente sobre a regra de incidência, retirando certos fatos do alcance da tributação. Em outras palavras, ainda que a situação em tese se enquadrasse na regra geral do tributo, a lei isentiva impede que ela produza efeitos fiscais. Assim, não há cálculo de base de incidência ou aplicação de alíquota, pois o tributo sequer chega a se concretizar nesse caso. (Andriotti, 2022, Pg.5)

A incidência tributária é mutilada no sentido de ser afastada por ato do legislador competente, que, ao editar norma concedendo isenção, exclui do campo de tributação uma situação que, em condições normais, estaria sujeita à cobrança do tributo. Com a vigência dessa norma, o fato gerador permanece ocorrido, mas a obrigação tributária deixa de se concretizar em razão da isenção legalmente prevista. (Andriotti, 2022, Pg.7)

A isenção consiste na dispensa legal do pagamento do tributo. Assim, o ente político tem competência para instituir o tributo e, ao fazê-lo, opta por dispensar o pagamento em determinadas situações. (Alexandre, 2016, p 160)

A concessão de isenções deve ocorrer por meio de lei formal, com conteúdo claro e específico, conforme determina a legalidade estrita em matéria tributária. Portanto, normas infralegais, como decretos, não possuem legitimidade para instituir isenções fiscais, ainda que essa prática seja, por vezes, adotada na administração pública. Embora muitos contribuintes aceitem com naturalidade essas irregularidades quando delas resultam benefícios, trata-se de uma afronta à ordem jurídica. Em situações como essa, qualquer cidadão que deseje proteger o interesse público tem legitimidade para ajuizar ação popular, visando à invalidação do ato administrativo inconstitucional ou ilegal. (Carrazza, 2023)

2.3.2 Alíquota zero

A alíquota zero é uma forma de tratamento tributário em que, apesar da incidência do tributo estar prevista em lei e o fato gerador ocorrer normalmente, o valor final do imposto devido é nulo. Ou seja, o tributo é calculado, mas não há recolhimento. Na prática, trata-se de uma política fiscal que funciona como incentivo econômico, especialmente relevante em regiões que buscam atrair investimentos, como a Zona Franca de Manaus. Segundo Ricardo Lobo Torres (2018), a alíquota zero “não elimina a incidência do tributo, mas neutraliza seus efeitos financeiros, funcionando como técnica de desoneração setorial ou regional”. Esse mecanismo tem sido utilizado como instrumento para promover o desenvolvimento industrial e a competitividade em áreas estratégicas do país.

Nesse tipo de situação, todos os elementos que compõem a regra de incidência tributária estão presentes. O fato gerador acontece normalmente, dentro dos parâmetros definidos pela lei: há um critério material (a ação ou situação que gera o tributo), um critério espacial (local onde ocorre), um critério temporal (momento em que ocorre), além dos sujeitos ativo e passivo — ou seja, quem cobra e quem deve pagar. Também estão definidos a base de cálculo e a alíquota. A peculiaridade aqui

está no valor da alíquota: embora ela esteja prevista e seja aplicada, seu valor é zero. (Andriotti, 2022, Pg. 8)

Isso não significa que o critério quantitativo tenha sido ignorado ou deixado de existir. Ao contrário: ele é plenamente observado, mas o resultado final da operação é nulo. É justamente porque há base de cálculo e alíquota que se pode aplicar a alíquota zero, chegando a um valor final de tributo a pagar igual a zero. Em termos práticos, há incidência tributária completa, mas o efeito financeiro é neutro. Como ensina a matemática básica, qualquer número multiplicado por zero resulta em zero — e é exatamente isso que acontece nesse caso: a obrigação existe formalmente, mas o montante a ser recolhido é inexistente. (Andriotti, 2022, Pg.9)

Conforme Sacha Calmon (*apud* Andriotti 2022) As excludentes de pena seriam comparáveis à alíquota zero. No Direito Penal, há o crime e o criminoso, mas a pena é reduzida a zero. Da mesma forma, no Direito Tributário, ocorre o fato gerador e existe o contribuinte, mas a alíquota aplicada é zero, afastando a cobrança. Em ambos os casos, a consequência jurídica principal é neutralizada, embora os elementos da infração ou da obrigação estejam presentes.

Apesar de parecidas em alguns aspectos, a isenção e a alíquota zero têm naturezas distintas e, por isso, pertencem a categorias diferentes no Direito Tributário. Ainda assim, o que une essas duas figuras é o fato de ambas funcionarem como formas de benefício fiscal. E justamente por suspenderem a cobrança de um tributo, se forem revogadas, acabam aumentando a carga tributária de forma indireta. Por esse motivo, mesmo com suas diferenças, elas compartilham uma consequência importante: qualquer mudança que implique o fim desses benefícios precisa respeitar os princípios da anterioridade anual e nonagesimal, regras que garantem ao contribuinte um tempo mínimo para se preparar, protegendo-o de surpresas fiscais de uma hora para outra. Dessa forma, o princípio da não surpresa precisa ser atendido, a fim de avisar aos contribuintes que irão suportar um encargo financeiro maior. (Andriotti, 2022, Pg. 12 e 13)

Portanto, o instituto da alíquota zero, diferentemente da isenção, não afasta a incidência do tributo, mas reduz sua alíquota a zero, impedindo a geração de créditos

tributários, o que é o cerne da discussão envolvendo as operações da Zona Franca de Manaus.

2.3.3 Imunidade tributária

A imunidade tributária é uma limitação constitucional ao poder de tributar, impedindo a incidência de determinados tributos sobre certos entes ou operações. Na ZFM, um dos principais exemplos de imunidade tributária é a não incidência do IPI sobre produtos destinados à exportação, em conformidade com o artigo 153, §3º, III, da Constituição Federal. (Brasil, 1988)

A imunidade decorre diretamente da Constituição Federal e representa uma limitação ao poder de tributar. Ao prever a imunidade, a Constituição estabelece que determinados entes federativos não têm competência tributária para instituir tributos sobre certos fatos ou situações. Em outras palavras, imunidade é a negação de competência tributária, sendo, portanto, uma vedação imposta pelo próprio texto constitucional. (Baleeiro e Derzi, 2018, Pg.1343)

Essa limitação só faz sentido quando contraposta às normas constitucionais que atribuem competência tributária. Ou seja, enquanto algumas normas concedem o poder de instituir tributos aos entes da federação, a norma imunizante nega esse poder de forma parcial e específica, funcionando como uma cláusula de exceção. (Baleeiro e Derzi, 2018, Pg. 1343)

Assim, a imunidade é uma regra constitucional expressa, que atua de forma imediata e concomitante à norma que concede competência tributária, restringindo-a negativamente. Não se trata de uma exclusão posterior, mas de uma delimitação estrutural do sistema, impedindo o surgimento da relação jurídica tributária nesses casos. (Baleeiro e Derzi, 2018, Pg. 1345)

A imunidade tributária é uma forma qualificada de não incidência prevista na Constituição. Diferencia-se da isenção, que é a dispensa legal do tributo feita por quem tem competência para cobrá-lo. Enquanto a isenção decorre do exercício da competência tributária, a imunidade limita essa própria competência, impedindo que

a lei ordinária alcance certos fatos ou pessoas. Trata-se de uma vedação imposta pela Constituição, que não depende da vontade do legislador. A imunidade é uma exceção à regra da isonomia, funcionando como privilégio fundamentado em valores constitucionais. Para parte da doutrina, ela garante direitos fundamentais, e qualquer restrição a seu conteúdo seria inconstitucional. Como regra de intributabilidade, a imunidade impede a criação de tributo sobre os sujeitos ou bens protegidos e não pode ser revogada ou alterada por lei ordinária. (Rosenblatt e Calheiros, 2017)

Diferente da isenção fiscal, que é concedida por lei e pode ser alterada ou revogada, a imunidade tem caráter permanente, pois decorre diretamente da Constituição e só pode ser modificada por emenda constitucional. (Rosenblatt e Calheiros, 2017)

As imunidades tributárias apresentam-se como normas constitucionais de desoneração tributária. Diga-se, aliás, que as imunidades e os princípios tributários são limitações constitucionais ao poder de tributar, ganhando a estatura, para o STF, de cláusulas pétreas. (Sabbag, 2016, pg 108)

Já outro doutrinador especialista em tributário, entende que as imunidades tributárias podem ser compreendidas como verdadeiros princípios constitucionais implícitos, funcionando como limites materiais ao poder de tributar do Estado. Mais do que simples exceções à regra de incidência dos tributos, as imunidades representam mecanismos protetivos assegurados pela Constituição Federal, com o objetivo de preservar valores e direitos fundamentais, como a liberdade religiosa, a liberdade de expressão, a livre associação e o pacto federativo. Nesse sentido, atuam como um escudo jurídico de proteção ao contribuinte e a determinadas esferas de atuação da sociedade, impedindo que o Estado, por meio da tributação, interfira indevidamente em atividades consideradas essenciais ou sensíveis à ordem constitucional. (Harada, 2006)

Logo, o instituto da imunidade é a inexistência do pagamento por ser cláusula pétrea, logo só poderá ser alterada com outra Constituição. Já o instituto da isenção é a dispensa legal do pagamento de um imposto, enquanto a alíquota zero é a redução do valor a recolher de um imposto para zero.

3. O IPI E O PRINCÍPIO DA NÃO CUMULATIVIDADE

O IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) é um tributo federal que incide sobre produtos industrializados, nacionais ou importados, e tem como um de seus princípios fundamentais a não cumulatividade, previsto no art. 153, § 3º, II da Constituição Federal. (Brasil, 1988)

Esse princípio determina que o imposto cobrado em cada etapa da cadeia produtiva pode ser compensado com o IPI pago na etapa anterior. Ou seja, o contribuinte pode abater, do valor do IPI devido na saída de seus produtos, o valor do IPI que pagou na aquisição de insumos e matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagens, desde que utilizados no processo produtivo (Brasil, 2010)

3.1 Conceito e função do IPI no sistema tributário nacional

O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) é um tributo federal instituído pelo artigo 153, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, com regulamentação infraconstitucional estabelecida pela Lei nº 4.502/64 e pelo Decreto nº 7.212/2010 (Regulamento do IPI). Trata-se de imposto indireto, de natureza real, que incide sobre operações com produtos industrializados, tanto nacionais quanto importados.

O aspecto material da hipótese de incidência do IPI está relacionado à realização de operações que envolvam produtos já submetidos a processo de industrialização. Em outras palavras, o que atrai a incidência do imposto não é a industrialização em si, mas a prática de determinados atos jurídicos com esses produtos, como a sua saída do estabelecimento industrial, o desembaraço aduaneiro em caso de importação ou a arrematação em leilões. (Baleeiro e Derzi, 2018, Pg. 475)

Esses eventos — saída, desembaraço ou arrematação — são considerados fatos geradores, pois tornam visível a ocorrência do critério material da norma de incidência. Eles indicam o momento exato em que o tributo se torna exigível. (Baleeiro e Derzi, 2018, Pg. 475)

Importante destacar que, conforme o artigo 153, inciso IV, da Constituição Federal, o IPI incide sobre operações com produtos industrializados, e não sobre o simples ato de industrializar. Assim, o imposto só é devido quando há um negócio jurídico que tenha por objeto um bem industrializado, como uma venda, importação ou leilão. (Baleeiro e Derzi, 2018, Pg. 476)

O Código Tributário Nacional em seu artigo 46 e 51 estabelece que o IPI incide sobre produtos industrializados e é devido nas operações de saída do estabelecimento industrial ou equiparado a industrial. Sua função arrecadatória, ainda que secundária, vem sendo invocada como argumento para limitar o direito ao crédito nos casos de incentivos fiscais como isenções, suspensões ou alíquota zero. (Brasil, 1966)

O critério material do IPI refere-se se à situação que dá origem ao imposto, ou seja, o fato em si que caracteriza a incidência do IPI. O fato gerador do IPI é a industrialização do produto (aquele que se submeteu a operação que mude sua natureza ou finalidade) com sua respectiva circulação jurídica, uma vez que a simples industrialização do produto não basta para ser fato gerador, deve ocorrer a transferência da posse ou da propriedade dos produtos. (Nader e Valente, 2007)

O critério temporal do IPI diz respeito ao momento em que o fato gerador ocorre, caracterizado por ser instantâneo, ou seja, ocorre em um momento específico e determinado no tempo. Já o seu critério espacial está ligado ao tributo ser federal, e por isso, incidirá em qualquer local do território nacional em que o critério material ocorra. (Nader; Valente, 2007)

O imposto incide sobre produtos industrializados, tanto de origem nacional quanto estrangeira. Existem algumas hipóteses em que o fato gerador do IPI ocorre: (I) no momento do desembaraço aduaneiro de produtos de procedência estrangeira, ou seja, no instante em que a mercadoria importada é liberada pela alfândega; (II) no momento da saída do produto industrializado do estabelecimento do contribuinte, ou seja, quando o bem deixa a indústria ou a empresa que o fabricou (III) a arrematação de produtos apreendidos ou abandonados, quando vendidos em leilão promovido pelo poder público. Em todas essas situações, o imposto incide de forma pontual,

permitindo a identificação precisa do momento em que surge a obrigação tributária. (Brasil, 1966)

A industrialização, para fins de incidência do IPI, é compreendida como qualquer operação que modifique a natureza, o funcionamento, a apresentação ou a finalidade do produto, ou o aperfeiçoe para o consumo. O fato gerador ocorre na saída do produto do estabelecimento industrial ou equiparado, ou na entrada no território nacional, no caso de importações. (Brasil, 2010).

O IPI possui dupla função no sistema tributário nacional: arrecadatória e extrafiscal. A função arrecadatória se revela na sua importância como fonte de receita da União, sendo especialmente relevante em setores de maior atividade industrial. Já a função extrafiscal decorre de sua seletividade: o imposto pode ser graduado conforme a essencialidade dos produtos, servindo como instrumento de política econômica. Assim, produtos considerados supérfluos ou prejudiciais à saúde podem receber alíquotas mais elevadas, enquanto bens essenciais podem ser desonerados, conforme previsão do artigo 153, § 3º, inciso I da Constituição Federal. (Nader; Valente, 2007)

A não cumulatividade do IPI, estabelecida pelo artigo 153, § 3º, inciso II da Constituição, garante que o imposto incidente nas aquisições de insumos possa ser compensado com o devido nas saídas dos produtos industrializados. Essa sistemática visa evitar a tributação em cascata e assegurar que o imposto incida apenas sobre o valor agregado ao longo da cadeia produtiva.

Contudo, há controvérsias na aplicação prática desse princípio, especialmente no tocante à concessão de créditos em operações com isenção, alíquota zero ou em regimes fiscais diferenciados, como na Zona Franca de Manaus

3.2 Estrutura do regime não cumulativo

A não cumulatividade é um dos princípios estruturantes do sistema tributário brasileiro, especialmente em relação aos tributos sobre o consumo, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Prevista no artigo 153, § 3º, inciso II da Constituição

Federal, a não cumulatividade do IPI assegura que o contribuinte poderá compensar o valor do imposto devido na saída de produtos industrializados com o montante efetivamente pago nas etapas anteriores da cadeia produtiva. (Brasil, 1988)

Assim como o ICMS, o IPI é tributo indireto, cuja carga econômica não é assumida pelo contribuinte legalmente designado — que, nesse caso, é o comerciante ou o industrial —, mas sim transferida ao consumidor final, por meio do preço do produto ou serviço. Isso significa que, embora a empresa figure como contribuinte de direito, sendo obrigada a apurar e recolher o imposto ao Fisco, o verdadeiro ônus econômico do tributo recai sobre o adquirente da mercadoria ou serviço, que arca com o valor correspondente embutido no preço final. (Baleeiro e Derzi, 2018, Pg. 470 e 602)

Conseqüentemente, o IPI não deve ser considerado um encargo suportado pela empresa, pois ele não depende da lucratividade ou da renda do contribuinte, mas é um custo que se incorpora ao preço de venda. Trata-se, portanto, de um imposto que integra o custo da atividade empresarial e que é repassado integralmente ao consumidor na cadeia econômica. (Baleeiro e Derzi, 2018, Pg. 467)

Essa sistemática tem como finalidade evitar a tributação em cascata, ou seja, a incidência sucessiva do imposto sobre o mesmo produto em diferentes fases de comercialização ou industrialização, o que elevaria artificialmente o custo do produto final e comprometeria a neutralidade econômica do tributo (Carrazza, 2023).

A compensação é o principal instrumento para garantir a aplicação do princípio da não cumulatividade no IPI. Por meio dela, o contribuinte pode descontar, do valor do imposto a ser pago, os montantes de IPI já pagos nas etapas anteriores da produção. Esse direito é assegurado pela Constituição Federal, que estabelece a compensação como uma regra de aplicação imediata. Dessa forma, o sistema permite que o contribuinte reduza o valor a pagar com base no imposto já recolhido por seus fornecedores, criando uma relação entre créditos (valores a recuperar) e débitos (valores a pagar), o que evita a cobrança em cascata e garante maior justiça na tributação. (Nader; Valente, 2007)

O regime não-cumulativo do IPI está disciplinado na Seção II, Capítulo XI do Decreto nº 7.212/2010, especialmente no art. 227, que elenca as hipóteses em que o estabelecimento industrial pode creditar-se do imposto relativo a matéria-prima, produto intermediário e material de embalagem. O direito ao crédito só se consolida mediante a escrituração fiscal idônea, composta pela nota fiscal de aquisição e pelo comprovante de recolhimento do IPI (DARF pago), títulos indispensáveis para abater o valor apurado na saída. (Brasil, 2010)

Se o fornecedor não efetuar o recolhimento do IPI destacado na nota, o adquirente fica sem o DARF correspondente e, portanto, sem título hábil para abater o crédito, permanecendo o débito integralmente devido até que o imposto seja quitado ou garantido. Desta forma, o regime não cumulativo do IPI vincula o crédito à comprovação de pagamento do imposto pelo seu antecessor na cadeia. Isso é, se o fornecedor por inadimplente e não pagar o imposto devido, o próximo da cadeia produtiva fica impedido de abater aquele montante que deveria ter sido pago. (Brasil, 2010)

O regime da não cumulatividade está regulamentado principalmente pela Lei nº 9.779/1999, cujo artigo 11 assegura expressamente o direito ao crédito mesmo que o produto final esteja sujeito à alíquota zero ou isenção. O Regulamento do IPI (Decreto nº 7.212/2010) também disciplina a forma como os créditos podem ser apropriados, transferidos e compensados, estabelecendo limites e procedimentos operacionais.

Esse dispositivo estabelece expressamente o direito ao crédito do IPI independentemente da tributação na saída do produto final, permitindo sua manutenção inclusive em operações isentas ou com alíquota zero. Trata-se de um avanço importante na preservação da lógica da não cumulatividade, pois evita que o contribuinte suporte o ônus do imposto embutido no custo de seus insumos. (Brasil, 1999)

Todavia, a Receita Federal tem interpretado de forma restritiva esse direito, principalmente em operações que envolvem regimes fiscais especiais, como é o caso da Zona Franca de Manaus (ZFM). Alega-se, nesses casos, que a isenção concedida no polo industrial da ZFM teria caráter “incondicional” ou “benefício unilateral”, o que

afastaria a incidência do artigo 11 da Lei nº 9.779/1999. Tal entendimento, no entanto, foge da literalidade da norma e viola a lógica do sistema não cumulativo, já que impede o aproveitamento de crédito em situações expressamente autorizadas pela lei.

Embora a Constituição tenha adotado expressamente o modelo de não cumulatividade financeira, que autoriza a compensação de créditos independentemente de o insumo ter sido efetivamente tributado, o legislador infraconstitucional restringiu esse direito por meio de normas ordinárias, como no caso das aquisições com isenção ou alíquota zero. Tais restrições são inconstitucionais, pois esvaziam o conteúdo do princípio da não cumulatividade e promovem efeito cumulativo, exatamente o que o texto constitucional buscou afastar. (Nader; Valente, 2007)

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento no sentido de que o princípio da não cumulatividade não é absoluto e pode ser objeto de disciplina legal, através do julgamento do RE nº 353.657/PR, mas exige que eventuais limitações estejam expressamente previstas em lei e respeitem os princípios da razoabilidade, da neutralidade tributária e da isonomia. (Brasil, 2007)

Além disso, o Decreto nº 7.212/2010, que regulamenta o IPI, reforça a estrutura do sistema de créditos. O artigo 226 e seguintes estabelecem regras para a apropriação, utilização e estorno de créditos, reconhecendo o direito de creditamento nas aquisições de matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem, desde que utilizados no processo produtivo. O regulamento também prevê hipóteses de estorno de crédito, mas exige fundamento legal para tanto. (Brasil, 2010)

Portanto, a estrutura do regime não cumulativo do IPI se apoia em um sistema legal que visa garantir a compensação integral do imposto ao longo da cadeia de produção e circulação.

3.3 IPI na Zona Franca de Manaus

A Zona Franca de Manaus (ZFM) foi instituída como um modelo de desenvolvimento regional com base em incentivos fiscais, voltado à promoção da atividade industrial,

comercial e agropecuária na Região Norte do Brasil. Um dos principais tributos abrangidos por esse regime favorecido é o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cuja aplicação na ZFM ocorre de forma distinta do restante do território nacional.

Nos termos do artigo 9º do Decreto-Lei nº 288/1967, as isenções do IPI são concedidas de forma condicionada: aplicam-se apenas a mercadorias destinadas ao consumo interno na ZFM ou a matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem destinados à industrialização por empresas previamente habilitadas nos termos das normas da SUDAM (atualmente, da Suframa). Assim, a isenção do IPI tem por finalidade reduzir o custo da produção local e tornar mais atrativas as operações industriais na região. (Brasil, 1967)

Além disso, embora não exista imunidade tributária, a legislação e a jurisprudência conferem à Zona Franca tratamento equiparado à exportação em diversas situações. Isso justifica, por exemplo, a isenção do IPI na entrada de insumos na ZFM e, também, nas saídas de produtos industrializados da ZFM com destino ao restante do território nacional, desde que observados os requisitos legais. Essa sistemática encontra respaldo no art. 4º do Decreto-Lei nº 288/1967, que define que a ZFM será considerada como território estrangeiro para efeitos de aplicação dos impostos de importação e exportação, reforçando o caráter especial da região no sistema tributário. (Brasil, 1967)

Em complemento, o Regulamento do IPI, Decreto nº 7.212/2010, em seus artigos sobre isenções, reforça esse tratamento privilegiado, disciplinando a aplicação da isenção do imposto nas remessas de produtos nacionais à ZFM e na importação de insumos destinados à industrialização local. Essa estrutura legal confere ao IPI na ZFM o papel de instrumento de política econômica, mais do que de arrecadação. (Brasil, 2010)

No caso do IPI na Zona Franca de Manaus (ZFM), o regime tributário prevê isenção na importação de mercadorias do exterior por empresas localizadas na ZFM, bem como na venda de produtos fabricados na própria região ou adquiridos de outras partes do país por empresas do Polo Industrial de Manaus (PIM). Essa isenção

abrange tanto produtos acabados, destinados ao consumidor final, quanto insumos utilizados por outras indústrias. (Andrade, 2024)

De modo geral, os incentivos fiscais do IPI na ZFM funcionam da seguinte forma: nas importações de bens industrializados, há inicialmente uma suspensão do imposto, seguida de isenção, conforme previsto no art. 86 do Regulamento do IPI (Decreto nº 7.212/2010); nas exportações de bens industrializados, aplica-se a imunidade tributária; e, nas operações internas, ou seja, nas aquisições feitas dentro da própria ZFM, há isenção na compra de produtos destinados ao consumo, à utilização direta, à industrialização ou à remessa para outras localidades. (Andrade, 2024)

Segundo o Governo do Estado do Amazonas (2020) em seu Guia de incentivos Fiscais, os incentivos fiscais federais envolvendo o IPI são: (I) suspensão convertida em Isenção do imposto sobre produtos estrangeiros importados pela ZFM para consumo interno ou utilização na industrialização de outros produtos, na pesca e na agropecuária, instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza ou estocados para exportação para o exterior; (II) Isenção do imposto sobre produtos nacionais entrados na ZFM para consumo, utilização ou industrialização, ou ainda, para serem remetidos, por intermédio de seus entrepostos, à Amazônia Ocidental; (III) Isenção para produtos industrializados na ZFM, por estabelecimento com projetos aprovados pelo Conselho de Administração da SUFRAMA (CAS), destinados a comercialização em qualquer outro ponto do território nacional e em conformidade com o Processo Produtivo Básico.

É fácil perceber a vantagem competitiva que os produtos vindos da Zona Franca de Manaus oferecem, especialmente no que diz respeito ao IPI. Quando esses bens são destinados ao consumo final, chegam ao mercado com preços mais baixos que os produzidos em outras regiões, justamente por conta da isenção do imposto. Já quando são insumos usados no processo produtivo, o benefício é duplo: além do custo de aquisição ser menor, ainda existe a possibilidade de aproveitar um crédito presumido de IPI. Isso reforça a competitividade da ZFM. Sem esse mecanismo de crédito presumido — que compensa o imposto que não foi efetivamente pago —, o que existiria, na prática, seria apenas um adiamento do pagamento, e não uma economia real. (Andrade, 2024)

Portanto, o IPI na Zona Franca de Manaus opera como um mecanismo de incentivo fiscal legalmente estruturado, com objetivo claro de promover a industrialização e a competitividade regional. Sua aplicação diferenciada, fundamentada em normas específicas e sujeita a requisitos legais, constitui peça central na lógica de funcionamento da ZFM, alinhada aos objetivos constitucionais de redução das desigualdades regionais e promoção do desenvolvimento nacional equilibrado.

4. A (IM)POSSIBILIDADE DE CREDITAMENTO DO IPI NA ENTRADA DE INSUMOS NA ZONA FRANCA DE MANAUS

O debate acerca do creditamento do IPI nas entradas de insumos na Zona Franca de Manaus (ZFM) reflete um dos pontos mais sensíveis do sistema tributário nacional, em especial no que tange à compatibilização entre o princípio constitucional da não cumulatividade e os regimes de incentivos fiscais regionais. A controvérsia reside na interpretação da legislação infraconstitucional e dos efeitos econômicos da vedação administrativa ao crédito, especialmente quando insumos isentos, adquiridos de outras regiões, são utilizados por empresas industriais estabelecidas na ZFM. A seguir, serão analisados os aspectos jurídicos, econômicos e políticos dessa vedação.

4.1. A vedação ao crédito fere o princípio da não cumulatividade?

O princípio da não cumulatividade visa evitar a incidência em cascata dos tributos sobre o consumo, assegurando que o imposto pago em cada etapa da cadeia produtiva seja compensado com o imposto devido na etapa seguinte. Trata-se de uma técnica de apuração voltada à tributação do valor agregado. No caso do IPI, esse princípio está expressamente previsto no artigo 153, § 3º, II, da Constituição Federal, que determina: “será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores.”

Em prática isso significa que o contribuinte pode descontar o imposto devido com o montante do imposto pago na etapa anterior da cadeia produtiva do negócio jurídico, independente do pagamento de IPI nas operações anteriores. Dessa forma, evita a cumulatividade, ou seja, a cobrança em cascata trazendo ônus ao contribuinte. (Sabbag, 2016, pg 345)

Contudo, na prática, a Receita Federal tem vedado o aproveitamento de créditos de IPI por empresas situadas na ZFM quando adquirem insumos oriundos de outras regiões do país com isenção ou suspensão do imposto. Essa interpretação vai de encontro a norma constitucional e com o artigo 11 da Lei nº 9.779/1999, que

expressamente autoriza o crédito de IPI mesmo quando os produtos adquiridos forem isentos ou sujeitos à alíquota zero, desde que se destinem à industrialização.

A vedação ao aproveitamento do crédito do IPI nas aquisições de insumos oriundos da Zona Franca de Manaus, sob a justificativa de que tais operações são imunes (ou isentas) ou realizadas com alíquota zero, representa, na prática, uma ruptura com esse princípio. Isso porque, embora não tenha havido recolhimento de imposto na etapa anterior, o custo desses insumos foi efetivamente incorporado ao preço final da mercadoria, sendo suportado pelo adquirente, que deixa de se apropriar do respectivo crédito. Há, portanto, um efeito equivalente ao da cumulatividade.

Assim, ao impedir o creditamento nessas hipóteses, o Fisco restringe de forma indevida a não cumulatividade, desconsiderando a regra legal vigente e comprometendo a coerência do sistema tributário. O próprio Supremo Tribunal Federal (STF), embora reconheça que a não cumulatividade do IPI pode ser disciplinada por lei ordinária, através do RE 353.657/PR, tem reafirmado que a vedação ao crédito não pode contrariar a própria lei que o permite, nem desvirtuar a lógica constitucional do tributo. (Brasil, 2007)

Inclusive, é importante ressaltar que o STF, no RE 592.891, com repercussão geral (Tema 322), reconheceu a validade do creditamento de IPI na entrada de insumos isentos provenientes da Zona Franca de Manaus

TRIBUTÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI. CREDITAMENTO NA AQUISIÇÃO DIRETA DE INSUMOS PROVENIENTES DA ZONA FRANCA DE MANAUS. ARTIGOS 40, 92 E 92-A DO ADCT. CONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 3º, 43, § 2º, III, 151, I E 170, I E VII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INAPLICABILIDADE DA REGRA CONTIDA NO ARTIGO 153, § 3º, II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL À ESPÉCIE. O fato de os produtos serem oriundos da Zona Franca de Manaus reveste-se de particularidade suficiente a distinguir o presente feito dos anteriores julgados do Supremo Tribunal Federal sobre o creditamento do IPI quando em jogo medidas desonerativas. O tratamento constitucional conferido aos incentivos fiscais direcionados para sub-região de Manaus é especialíssimo. A isenção do IPI em prol do desenvolvimento da região é de interesse da federação como um todo, pois este

desenvolvimento é, na verdade, da nação brasileira. A peculiaridade desta sistemática reclama exegese teleológica, de modo a assegurar a concretização da finalidade pretendida. À luz do postulado da razoabilidade, a regra da não cumulatividade esculpida no artigo 153, § 3º, II da Constituição, se compreendida como uma exigência de crédito presumido para creditamento diante de toda e qualquer isenção, cede espaço para a realização da igualdade, do pacto federativo, dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e da soberania nacional. Recurso Extraordinário desprovido.

(RE 592891, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-204 DIVULG 19-09-2019 PUBLIC 20-09-2019)

Na sua visão, é preciso deixar claro que a decisão não permite o crédito de IPI na compra de insumos isentos ou com alíquota zero. Também é essencial indicar que o benefício se aplica apenas a contribuintes localizados fora da Zona Franca de Manaus (ZFM) que adquiram insumos, matéria-prima ou embalagem da área incentivada. Sem esse esclarecimento, alerta para o risco de ações em massa por contribuintes da própria ZFM. (Brasil, 2019)

É importante observar que a Emenda Constitucional nº 132/2023, ao criar o novo sistema tributário (IBS e CBS), reafirma a lógica da não cumulatividade plena. Isso reforça o entendimento de que o sistema atual deve caminhar para um modelo em que a tributação recaia sobre o valor agregado, sem prejuízos à competitividade e à justiça fiscal.

4.2. Prejuízo econômico para empresas da ZFM e seus clientes fora da região

A vedação ao aproveitamento do crédito do IPI nas aquisições de insumos oriundos da Zona Franca de Manaus (ZFM) gera impactos econômicos negativos relevantes, tanto para as empresas localizadas na região quanto para seus clientes estabelecidos em outras partes do país. Tal vedação compromete a lógica dos incentivos fiscais que fundamentam o modelo da ZFM e desequilibra a competitividade dos produtos fabricados sob esse regime.

Do ponto de vista das empresas instaladas na Zona Franca, o prejuízo ocorre principalmente pela redução da atratividade comercial de seus produtos no mercado nacional. Como o adquirente, localizado fora da ZFM, não pode se apropriar do crédito do IPI relativo à aquisição de insumos ou produtos acabados provenientes da região, acaba optando por fornecedores que gerem créditos tributários aproveitáveis. Isso cria um desincentivo indireto ao consumo de bens oriundos da Zona Franca, afetando diretamente as receitas e o crescimento dessas empresas.

Nesse sentido, Sabbag destaca que “a lógica da não cumulatividade repousa sobre o princípio de que os tributos pagos na etapa anterior devem ser compensados na seguinte, para que o imposto incida apenas sobre o valor agregado. Sempre que isso não ocorre, há distorção econômica e violação da neutralidade tributária” (Sabbag, 2016)

Logo o ônus está caracterizado quando estas adquirem insumos com isenção do imposto, deixam de se creditar de um valor que efetivamente compõe o custo da operação, mesmo que o IPI não tenha sido pago formalmente — uma vez que o benefício fiscal apenas dispensa o recolhimento, mas não altera o valor de mercado do produto.

Trata-se de um descompasso com o modelo de incentivos fiscais previsto no Decreto-Lei nº 288/1967, que transformou Manaus em área de livre comércio e estabeleceu a ZFM como polo de desenvolvimento econômico e industrial da região amazônica. O artigo 4º do referido decreto assegura o tratamento fiscal favorecido às atividades produtivas ali desenvolvidas, em consonância com os objetivos de integração nacional e redução das desigualdades regionais (art. 3º, III, da CF/88). No entanto, se os produtos da ZFM se tornam menos vantajosos do ponto de vista tributário, sua competitividade diminui, minando os objetivos da política pública regional.

Do lado dos clientes localizados fora da ZFM, a impossibilidade de creditar o IPI gera aumento do custo de produção ou comercialização, pois o imposto que não foi pago na origem (devido à imunidade, isenção ou alíquota zero) não se converte em crédito, mas tampouco é neutralizado no preço final. Esse custo adicional resulta em acúmulo de carga tributária não recuperável, em violação à lógica da não cumulatividade.

Como afirma Carrazza, “a não cumulatividade não pode ser usada como mecanismo de arrecadação disfarçada. Se o tributo não foi devido na etapa anterior por força de norma concessiva, o crédito deveria ser mantido para preservar a coerência da cadeia tributária” (Carrazza, 2023, pg 158).

Sob a ótica econômica, esse custo oculto gera distorções no processo decisório das empresas adquirentes: ao preferirem fornecedores localizados fora da ZFM apenas pela possibilidade de apropriação de créditos de IPI, tomam decisões ineficientes do ponto de vista da alocação de recursos, prejudicando o equilíbrio concorrencial. Isso afeta a racionalidade econômica do sistema tributário, que deve buscar eficiência, neutralidade e mínima interferência sobre a estrutura de mercado.

A jurisprudência do STJ, em decisões como o REsp 1.517.492/PR, reconhece que o creditamento do IPI deve ser assegurado mesmo nas hipóteses de isenção, quando o produto adquirido integra o processo produtivo e a operação é subsequente à industrialização. Isso revela uma tensão entre a interpretação tradicional da Receita Federal, que nega o crédito nas hipóteses da ZFM, e uma visão mais moderna, voltada à neutralidade tributária e ao respeito à cadeia produtiva.

Além disso, os prejuízos não se restringem ao curto prazo: a manutenção da vedação ao crédito do IPI pode levar à desindustrialização da ZFM, pela perda de competitividade sistêmica. Empresas podem deixar de investir na região ou migrar suas plantas industriais para outros estados com carga tributária mais previsível e aproveitável, enfraquecendo a estrutura produtiva da região Norte. Isso contraria os princípios constitucionais de desenvolvimento regional equilibrado, art. 170, VII da CF, e redução das desigualdades sociais, art. 3º, III da CF.

Os regimes de exceção tributária, como o da ZFM, devem ser interpretados de modo a assegurar seus fins constitucionais. A rigidez fiscal que impede o aproveitamento de créditos, ainda que decorrente de literalidade legal, não pode prevalecer sobre a função promocional do sistema tributário nacional (Baleeiro e Derzi, 2021 p. 1361).

Esse cenário gera distorções econômicas, desequilibra a concorrência e contraria os objetivos do modelo da ZFM, que pressupõe incentivos capazes de compensar as desvantagens logísticas e geográficas da região amazônica.

4.3. Contradições entre a restrição ao crédito e a política de incentivos fiscais da ZFM

A vedação ao creditamento do IPI sobre insumos adquiridos com isenção na Zona Franca de Manaus (ZFM) representa uma contradição direta com o regime jurídico-constitucional de proteção e incentivo fiscal à região.

A lógica dos incentivos da ZFM se baseia em isenções fiscais, diferimentos e reduções de tributos federais, nos termos do artigo 43, § 2º, III da Constituição Federal. O IPI, por sua natureza extrafiscal e seletiva, é um dos principais instrumentos utilizados na promoção do desenvolvimento regional. (BRASIL, 1988)

Todavia, ao impedir o creditamento do IPI na aquisição de insumos isentos oriundos da ZFM, a Receita Federal esvazia o benefício fiscal concedido e compromete o propósito da norma constitucional. Isso ocorre porque a ausência de crédito transforma a isenção em mero diferimento, onerando a empresa no momento da saída do produto final e rompendo a cadeia da não cumulatividade. O resultado é uma distorção concorrencial, pois torna mais vantajosa a aquisição de insumos fora da ZFM, onde há incidência de IPI e conseqüente direito ao crédito. Assim, a vedação acaba gerando desincentivo à aquisição de produtos da ZFM, em flagrante contradição com a política de fomento prevista no art. 40 do ADCT.

À luz do princípio da razoabilidade — reconhecido como vetor interpretativo constitucional — a regra da não cumulatividade do IPI (CF, art. 153, § 3º, II) deve ser compreendida em consonância com valores superiores como a igualdade (art. 5º, caput), o pacto federativo (art. 60, § 4º, I), os objetivos fundamentais da República (art. 3º) e a soberania nacional (art. 1º, I).

Como destaca Ricardo Lobo Torres (2018), isenções voltadas à realização de finalidades extrafiscais e constitucionais — como o desenvolvimento regional — assumem natureza parafiscal, ou até mesmo de imunidade, por derivarem

diretamente da Constituição, não podendo ser reduzidas a meras concessões do legislador ordinário.

Além disso, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região já decidiu que impedir o creditamento nesses casos equivale a ignorar o caráter constitucional do benefício da ZFM, comprometendo sua efetividade como política de desenvolvimento regional:

E M E N T A DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. IPI. CREDITAMENTO. INSUMOS ISENTOS . ZONA FRANCA DE MANAUS. POSSIBILIDADE. APELAÇÃO PROVIDA. 1 . Na forma do art. 9º do Decreto-Lei nº 288/67, "estão isentas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) todas as mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus, quer se destinem ao seu consumo interno, quer à comercialização em qualquer ponto do Território Nacional", não restando dúvidas quanto ao fato de ser esta a legislação aplicável ao feito. 2. Relativamente aos insumos adquiridos sob o regime de isenção na Zona Franca de Manaus, o creditamento do IPI incidente sobre tais insumos não viola o princípio da não-cumulatividade . 3. Em tal situação, a isenção consiste em incentivo regional de status constitucional, criado com fundamento no art. 43, § 2º, III, da CF. Esse especial diferencial estabelecido pela Lei Maior, mais do que a regra da não-cumulatividade, é que orienta o aproveitamento do IPI envolvendo as aquisições oriundas da zona de livre comércio . 4. Resta claro, portanto, o direito da embargante ao crédito de IPI relativo às aquisições de insumos na Zona Franca de Manaus, os quais, por força do art. 9º do Decreto-Lei nº 288/67, gozam do benefício da isenção. 5 . Caso concreto em que a apelante juntou aos autos (IDs 8093513, 8093514, 8093515, 8093516, 8093517, 8093519, 8093519, 8093520, 8093521, 8093522, 8093523, 8093523, 8093524, 8093525, 8093526, 8093527) notas fiscais que comprovam as recorrentes operações de aquisição de insumos isentos, originários da Zona Franca de Manaus. 6. De rigor a reforma da sentença de primeira instância para julgar procedente o pedido (art. 487, I, do CPC), concedendo a segurança, a fim de declarar que a impetrante faz jus ao creditamento do IPI na entrada de insumos isentos provenientes da Zona Franca de Manaus, autorizando o contribuinte a promover a respectiva compensação tributária na via administrativa, consoante a legislação de regência . 7. Apelação provida.

(TRF-3 - ApCiv: 5001768-04.2017.4.03.6128 SP, Relator.: CECILIA MARIA PIEDRA MARCONDES, Data de Julgamento: 13/06/2019, 3ª Turma, Data de Publicação: e - DJF3 Judicial 1 DATA: 19/06/2019)

Consoante o tema 322 do STF, outros Tribunais Pátrios começaram a conceder a segurança de empresas que ingressavam no judiciário com Mandado de Segurança em busca do seu direito líquido e certo de poder creditar IPI na entrada de insumos, matéria-prima e material de embalagem adquiridos junto à Zona Franca de Manaus. Este é o caso do Tribunal Federal da 1ª Região. Vejamos:

TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. SENTENÇA SOB CPC/1973. IPI. CREDITAMENTO NA AQUISIÇÃO DE INSUMOS SUJEITOS À ALÍQUOTA ZERO PROVENIENTES DA ZONA FRANCA DE MANAUS: POSSIBILIDADE . MATÉRIA ANALISADA DE FORMA ESPECÍFICA PELO STF NO RE 596614/SP. TEMA 322. REPERCURSSÃO GERAL. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA NÃO PROVIDAS . (...) Esta Corte, juntamente com o STJ, vinha decidindo no sentido de que, não havendo tributação na aquisição (entrada) dos insumos na Zona Franca de Manaus, não seria possível o creditamento de IPI na próxima fase tributada (saída), pois o pressuposto para o creditamento é o pagamento na fase anterior, situação que não ocorreu. Tal entendimento estava fundamentado em jurisprudência do STF: "Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2 . Tributário. Aquisição de insumos isentos, não tributados ou sujeitos à alíquota zero. 3. Creditamento de IPI . Impossibilidade. (...) Ocorre que o creditamento de IPI quando o insumo estiver sujeito a alíquota zero, isenção ou não-tributado foi abordado de uma maneira geral no RE n. 398365, sem análise específica da situação da Zona Franca de Manaus que possui tratamento especial tanto na CF/1988 quanto na legislação ordinária. 4. Nesse contexto, o Plenário do STF, em recente análise do Tema 322, 4ue trata especificamente do "creditamento de IPI na entrada de insumos provenientes da Zona Franca de Manaus", fixou o seguinte entendimento no RE 596614/SP, julgado em 25/04/2019 (Informativo/STF n . 938) sob a sistemática da repercussão geral, que confere vinculação obrigatória a juízes e tribunais pátrios (art. 927, III, do CPC/2015): "Há direito ao creditamento de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na entrada de insumos, matéria-prima e material de embalagem adquiridos junto à Zona Franca de Manaus (ZFM) sob o regime da isenção, considerada a previsão de incentivos regionais constante do art. 43, § 2º, III (1), da Constituição Federal (CF), combinada com o comando do art. 40 (2) do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)" . 5.

Custas pela União (FN), iniciais em reembolso e finais isenta. 6. Sem honorários, nos termos do art . 25 da Lei 12.016/2009. 7. Apelação e remessa necessária a que se nega provimento .

(TRF-1 - (AC): 10208794320234013200, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL ROBERTO CARVALHO VELOSO, Data de Julgamento: 09/07/2024, DÉCIMA-TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: PJe 09/07/2024 PAG PJe 09/07/2024 PAG)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PIS E COFINS. CREDITAMENTO . INSUMOS. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI. CREDITAMENTO. AQUISIÇÃO DE INSUMOS ISENTOS, NÃO TRIBUTADOS OU SUJEITOS À ALÍQUOTA ZERO PROVENIENTES DA ZONA FRANCA DE MANAUS . POSSIBILIDADE. PRECEDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. COMPENSAÇÃO. (...)2. O egrégio Supremo Tribunal Federal, em julgamento sob o rito da repercussão geral, firmou a seguinte tese (Tema 322): Há direito ao creditamento de IPI na entrada de insumos, matéria-prima e material de embalagem adquiridos junto à Zona Franca de Manaus sob o regime da isenção, considerada a previsão de incentivos regionais constante do art. 43, § 2º, III, da Constituição Federal, combinada com o art. 40 do ADCT 3 . Assim, deve ser observado o direito à compensação dos valores indevidamente recolhidos nos 05 (cinco) anos anteriores à propositura da ação, após o trânsito em julgado (art. 170-A do CTN), considerando-se o regime jurídico vigente à época do ajuizamento da demanda (REsp 1.137.738/SP recursos repetitivos, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, DJe de 01/02/2010), bem como a aplicação da Taxa SELIC (§ 4º do art . 39 da Lei nº 9.250/1995). 4. Apelação provida .

(TRF-1 - (AC): 10170360720224013200, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL HERCULES FAJOSSES, Data de Julgamento: 26/02/2024, SÉTIMA TURMA, Data de Publicação: PJe 26/02/2024 PAG PJe 26/02/2024 PAG)

Do ponto de vista legal, a interpretação restritiva da Receita Federal viola também o art. 11 da Lei nº 9.779/1999, que garante expressamente o direito ao crédito de IPI nas aquisições de insumos, ainda que os produtos resultantes estejam sujeitos à alíquota zero ou isentos. Essa previsão legal não distingue a origem da isenção nem condiciona seu aproveitamento a limitações geográficas. A vedação ao crédito com

base em norma infralegal ou entendimento administrativo configura, assim, violação ao princípio da legalidade tributária (CF, art. 150, I), uma vez que impõe restrição não prevista em lei.

A limitação ao crédito deve observar o princípio da razoabilidade, o princípio da isonomia e os fins extrafiscais da Zona Franca de Manaus, cuja finalidade é atrair investimentos e promover o desenvolvimento regional. Ao impedir o creditamento, a legislação federal impõe um ônus indireto aos adquirentes dos produtos da ZFM, que perdem competitividade, o que esvazia o propósito do modelo de incentivos fiscais da região.

Não obstante isso, a sistemática atual resulta em um paradoxo: enquanto a Zona Franca de Manaus goza de benefícios fiscais justamente para fomentar o crescimento industrial e econômico da região, a vedação ao crédito do IPI desestimula a aquisição de seus produtos, criando uma distorção concorrencial que fere os princípios da neutralidade tributária e da livre concorrência.

A doutrina também reconhece a incoerência dessa vedação. Para Carrazza (2023), o sistema não cumulativo exige que o crédito seja garantido sempre que o insumo integre o processo produtivo, sob pena de quebra da neutralidade do imposto. Já Hugo de Brito Machado (2018) afirma que a isenção não pode ser tratada como hipótese de exclusão do crédito, especialmente quando vinculada a finalidades constitucionais, como ocorre na ZFM.

Portanto, negar o crédito do IPI nas aquisições de insumos isentos provenientes da Zona Franca de Manaus representa uma grave contradição com a política de incentivos fiscais constitucionalmente assegurada à região, além de ofender os princípios da legalidade, da não cumulatividade, da livre concorrência e da isonomia. A restrição imposta pela Receita Federal resulta em desincentivo ao desenvolvimento regional e distorção da lógica federativa, razão pela qual deve ser considerada inconstitucional e ilegal.

4.4. Impactos jurídicos e econômicos da vedação ao creditamento no contexto do IPI

A vedação ao crédito do IPI nas entradas de insumos adquiridos por empresas da ZFM representa, portanto, um problema de ordem jurídica e econômica. Sob o aspecto jurídico, a medida afronta diretamente a Lei nº 9.779/1999, o artigo 40 do ADCT e os princípios constitucionais da não cumulatividade, da legalidade e da isonomia. Além disso, a prática administrativa fere o pacto federativo, ao comprometer a viabilidade de um regime regional instituído por norma constitucional.

Nesse contexto jurídico, é importante destacar que a não cumulatividade não pode ser limitada por atos infralegais ou interpretações fiscais que, na prática, anulem sua eficácia. Quando a lei assegura o direito ao crédito, sua fruição não pode ser frustrada por meio de exigências formais que contrariam o espírito do sistema (Machado, 2018, p. 225). Nesse sentido, negar o crédito do IPI em razão da origem do insumo — ainda que beneficiado por isenção ou imunidade — configura afronta ao próprio núcleo da não cumulatividade, pois impede que o imposto incida apenas sobre o valor agregado.

Superada a análise jurídica, é preciso considerar os efeitos econômicos dessa vedação. Sob o aspecto econômico, a vedação ao crédito reduz a atratividade do modelo ZFM, afeta a competitividade das empresas instaladas na região, prejudica a integração da cadeia produtiva nacional e acarreta distorções concorrenciais. O custo adicional gerado pela impossibilidade de aproveitamento dos créditos afeta o preço final dos produtos, podendo inviabilizar operações de exportação e enfraquecer o polo industrial de Manaus.

Com efeito, créditos das contribuições ou impostos não podem ser negados quando os bens ou serviços adquiridos se inserem na atividade econômica do contribuinte, sob pena de esvaziamento da própria neutralidade tributária, fundamento do sistema de apuração não cumulativa. (Baleeiro e Derzi, 2018). Sendo assim, ao impedir o creditamento do IPI com base apenas em incentivos fiscais concedidos na origem, o Fisco compromete o fluxo econômico do tributo e a funcionalidade da cadeia produtiva.

Esse comprometimento, por sua vez, gera impactos que violam diretamente o princípio da livre concorrência, consagrado no artigo 170, IV, da Constituição Federal, pois cria uma disparidade injustificada entre agentes econômicos em razão da localização geográfica, desestimulando a instalação de novas indústrias na ZFM e esvaziando os incentivos à interiorização do desenvolvimento. Tal princípio impõe ao Estado o dever de preservar um ambiente de mercado justo, onde empresas disputem em igualdade de condições. (Brasil, 1988)

Além disso, ao negar o direito ao crédito do IPI, cria-se um desequilíbrio concorrencial relevante: os produtos oriundos da ZFM chegam ao mercado nacional com um custo tributário oculto, pois o adquirente fora da região não pode se creditar do IPI correspondente. Isso torna os bens da ZFM artificialmente mais caros em relação aos produzidos em outras regiões, desincentivando sua aquisição e prejudicando a competitividade de empresas instaladas na Amazônia Ocidental.

Essa análise leva, naturalmente, ao princípio da livre iniciativa, também consagrado constitucionalmente. A ordem econômica brasileira tem como fundamento a valorização do trabalho e a livre iniciativa, sendo esta orientada, entre outros princípios, pelo da livre concorrência. Esse princípio é essencial para garantir que o ambiente de mercado funcione de forma equilibrada, evitando abusos e favorecendo a justiça nas relações econômicas. Na prática, a livre concorrência impõe tanto direitos quanto deveres aos agentes econômicos. De um lado, assegura a liberdade para que empresas adotem estratégias lícitas de mercado — como inovação, redução de preços e melhoria na qualidade de produtos — para conquistar consumidores, tudo isso com a garantia de que o Estado manterá uma postura neutra nesse processo. De outro lado, impõe limites claros: práticas que distorçam a competição, como cartéis, abuso de poder econômico ou manipulação de preços, são vedadas e podem ser punidas pelo ordenamento jurídico. Assim, a livre concorrência não significa ausência de regras, mas sim um ambiente regulado que favorece a disputa justa, protege o consumidor e contribui para o desenvolvimento econômico sustentável. (Ragazzo, 2016)

A livre concorrência é um dos pilares da economia de mercado e anda de mãos dadas com a livre iniciativa. As duas coisas estão ligadas de forma direta: não dá pra falar

em livre concorrência se não existir, antes, a liberdade de empreender. É justamente a livre iniciativa que permite que novos agentes entrem no mercado e disputem espaço com os que já estão ali. Assim, a concorrência surge como um reflexo natural desse ambiente, em que diferentes produtores ou empresas aceitam competir entre si, tentando conquistar o consumidor com melhores condições, preços ou qualidade. (Bastos, 2022, Pg. 458)

A medida também afronta o princípio da seletividade tributária (art. 153, §3º, I, CF), que orienta o IPI a incidir de forma mais gravosa sobre produtos supérfluos e com menor relevância social. Ao negar o creditamento em operações estratégicas e essenciais para a industrialização da ZFM, o sistema tributário deixa de atuar como instrumento de justiça fiscal, prejudicando empresas que operam com bens intermediários e essenciais para o desenvolvimento da região. (Brasil, 1988)

Outro princípio violado é o da capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF), que exige que os tributos respeitem a aptidão econômica do contribuinte. A negativa de crédito em operações onde não há geração efetiva de riqueza — como nas entradas de insumos — faz com que empresas da ZFM assumam uma carga tributária desproporcional, mesmo quando não há repercussão econômica do tributo ou possibilidade de compensação. (Brasil, 1988)

Nesse contexto, torna-se valioso trazer a discussão que o creditamento do IPI em operações com isenção, quando destinado à industrialização na ZFM, deva ser plenamente admitido, sob pena de se desvirtuar o modelo constitucional da não cumulatividade e esvaziar os objetivos do regime fiscal especial da região amazônica.

5. DISCUSSÃO JURÍDICA E REFORMA TRIBUTÁRIA (EC 132/2023 e LC 214/2025)

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugura uma nova etapa na trajetória da tributação sobre o consumo no Brasil. Com o objetivo de simplificar o sistema tributário, reduzir a cumulatividade e ampliar o direito ao creditamento, a reforma promoveu a substituição de cinco tributos (PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS) por um modelo dual de imposto sobre valor adicionado: a CBS (federal) e o IBS (estadual e municipal). A esses tributos se soma o novo Imposto Seletivo, de caráter extrafiscal, cuja função primordial é desestimular o consumo de bens prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. (Brasil 2023)

Esse novo arranjo tributário busca atender aos princípios da neutralidade econômica, transparência, simplicidade e eficiência arrecadatória, conforme destacado na doutrina especializada. A Lei Complementar nº 214/2025, por sua vez, regulamenta o período de transição entre os sistemas, estabelecendo regras para convivência temporária entre os tributos extintos e os recém-criados, bem como normas sobre apuração, creditamento e devolução de saldos. (Brasil, 2025)

A Lei Complementar nº 214/2025 inicia a instituição do chamado “IVA-DUAL” e do Imposto Seletivo, tributos que passarão a onerar o consumo no Brasil, em substituição a IPI, Pis, Cofins, ISS e ICMS, que serão gradualmente reduzidos e finalmente extintos. (Segundo, 2025)

O IVA é chamado de “dual” porque é formado por dois tributos diferentes apenas quanto ao destino da arrecadação: um será destinado à União (CBS) e o outro aos Estados e Municípios (IBS). Embora sejam tratados como tributos distintos, na prática funcionam como um único imposto, com regras semelhantes e arrecadação conjunta. (Segundo, 2025)

A proposta da reforma criou um modelo de “subida e descida”: os tributos são cobrados pela União e depois o valor é repartido entre os entes federativos. Esse formato, que reúne CBS e IBS sob regras unificadas, busca simplificar o sistema e é

resultado de uma evolução do antigo conceito de “IVA Federal” e “IVA Estadual”. (Segundo, 2025)

No entanto, o redesenho institucional da tributação do consumo impõe desafios à manutenção de regimes constitucionais diferenciados, especialmente o da Zona Franca de Manaus (ZFM), cujo modelo fiscal depende, em grande parte, da lógica da não cumulatividade e do creditamento do IPI por terceiros.

5.1. A proposta de extinção do IPI e criação do Imposto Seletivo

A Reforma Tributária foi aprovada em 20 de dezembro de 2023 pela Emenda Constitucional nº 132, extinguindo tributos como ICMS, ISS, PIS e Cofins, e criando novos tributos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Para entender os efeitos da reforma na ZFM, são analisadas a PEC 45/2019 e a EC 132/2023. A PEC 45/2019, proposta pelo deputado Baleia Rossi, tramitou por várias instâncias até ser promulgada como EC 132/2023. (Chaar e Filho, 2024)

A EC 123/2023 também permite a manutenção de vantagens regionais como as da ZFM e ALCs, e garante recursos aos Fundos de Desenvolvimento Sustentável. O novo sistema adota princípios de não cumulatividade, crédito tributário e unificação da tributação, inspirado em modelos internacionais, buscando reduzir a guerra fiscal e simplificar a arrecadação. (Chaar e filho, 2024)

A reforma pretende simplificar o sistema, reduzir o custo do cumprimento das obrigações tributárias, combater sonegação, acabar com a cumulatividade, e equilibrar a carga entre os diferentes setores da economia. Também busca promover justiça fiscal, defesa ambiental e fortalecimento do federalismo. (Chaar e Filho, 2024)

Segundo o Ministério da Fazenda (2023) A reforma tributária do consumo proposta pelo governo tem três grandes objetivos: impulsionar o crescimento econômico, tornar o sistema mais justo e simplificar a cobrança de tributos. O primeiro ponto é destravar a economia. O sistema atual tem muitos problemas — impostos em cascata, guerra fiscal entre estados e excesso de disputas judiciais. Tudo isso encarece os custos

para as empresas e atrapalha o crescimento. A reforma busca corrigir essas distorções, o que deve ajudar a gerar mais empregos e aumentar a renda. O segundo objetivo é reduzir desigualdades sociais e regionais. Hoje, os impostos são cobrados no local onde o produto é feito, favorecendo regiões mais desenvolvidas. Com a reforma, a arrecadação passa a ocorrer no destino, ou seja, onde o consumo acontece. Isso beneficia estados e municípios mais pobres. Além disso, haverá mecanismos como o “cashback”, que devolve parte do imposto para as pessoas de menor renda, tornando a carga tributária mais justa. O terceiro objetivo é que a reforma pretende simplificar o sistema. Hoje, o Brasil tem regras confusas e diferentes em cada lugar, o que gera muitos custos e insegurança jurídica. Com regras mais claras e uniformes, a cobrança fica mais simples, e os consumidores saberão exatamente quanto estão pagando de imposto. Isso melhora a transparência e fortalece a cidadania fiscal.

Desta forma, pode-se concluir que o atual modelo, composto por tributos como PIS, COFINS, ICMS, ISS e IPI, gera distorções econômicas, cria barreiras fiscais interestaduais e penaliza a cadeia produtiva com efeitos regressivos. Dessa forma, o objetivo da reforma tributária é substituir o atual modelo cumulativo e fragmentado por um sistema baseado na tributação sobre o valor adicionado (IVA), garantindo neutralidade, transparência, simplicidade e maior potencial de creditamento para os contribuintes. (Andrade, 2024)

Nesse novo desenho, foram criados dois tributos principais: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal. Ambos são tributos plurifásicos, não cumulativos, com direito amplo ao crédito. (BRASIL, 2023)

Entretanto, outro imposto também foi criado com essa reforma, que é o Imposto Seletivo, também popularmente conhecido como “imposto do pecado”. O imposto Seletivo (IS) está vinculado ao IPI, uma vez que é substituto dele, e possui natureza extrafiscal, ou seja, induz comportamentos e pretende desestimular o consumo em virtude de danos à saúde e ao meio ambiente. (Andrade, 2024). Desta forma, os produtos que terão cobrança do IS são aqueles que de alguma forma fazem mal para

o corpo humano ou para o ambiente, como cigarros, bebidas alcoólicas, veículos poluentes.

O imposto Seletivo é um sucessor de parte do IPI, e está destinado a desempenhar o papel que hoje o IPI possui, com sua função fiscal – sucedida pela CBS – e função extrafiscal – sucedida pelo IS. Assim como os impostos antigos ICMS e IPI incidiam na importação, os impostos novos (IBS, CBS, IS) irão incidir também na importação de bens ou serviços situados em seu âmbito de incidência. (Segundo, 2025)

A partir de 1º de janeiro de 2027, o artigo 454 da LC 214/2025 determina que o IPI será reduzido a zero para os produtos com alíquota inferior a 6,5% conforme a TIPI vigente em 31 de dezembro de 2023, desde que tenham sido industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM) em 2024 ou contem com projeto aprovado pela Suframa entre janeiro de 2022 e a publicação da lei. Isso significa que, em quase todo o território nacional, o IPI deixará de ser exigido na prática, porque a alíquota será zerada. A única exceção expressa é a Zona Franca de Manaus, que já possui isenção do IPI por força constitucional, conforme art. 126, III, “a”, do ADCT. (Segundo, 2025)

Logo, no país inteiro o IPI “deixará de existir”, com exceção aos produtos que possuam industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus.

Nesse sentido, a lei complementar que regula o IPI na Zona Franca de Manaus mantém a alíquota original do imposto para os produtos fabricados na região. Isso significa que essa alíquota continua valendo do jeito que sempre foi, para garantir que esses produtos não percam sua competitividade no mercado. Além disso, essa regra impede que o mesmo produto seja cobrado pelo chamado Imposto Seletivo — um outro tipo de tributo aplicado a determinados bens — para evitar que o contribuinte pague dois impostos diferentes sobre a mesma mercadoria. Na prática, o IPI e o Imposto Seletivo podem existir ao mesmo tempo, mas cada um incide sobre produtos diferentes, para não gerar sobreposição. Essa previsão está baseada na alínea b do inciso III do artigo 126 do ADCT da Constituição Federal, que tem como objetivo evitar cobranças duplicadas e proteger os incentivos fiscais da Zona Franca. (Andrade, 2024)

5.2 Futuro do creditamento do IPI na transição para o novo sistema tributário

Os benefícios relativos a ZFM aplicam-se até a data estabelecida pelo art 92-A do ACDT mesmo com a reforma tributária, entretanto, os principais tributos objetos de desoneração em relação a ZFM serão abolidos, sucedidos pelo IBS, CBS e Imposto Seletivo. (Segundo, 2025)

A reforma busca manter os créditos de IPI para adquirentes de produtos industrializados na ZFM enviados a outras regiões. Como a alíquota do imposto será zerada fora da ZFM, o crédito poderá ser compensado com outros tributos federais ou restituído. Para isso, o Poder Executivo poderá fixar alíquotas específicas para a ZFM, até o limite de 36,5%, conforme autorizado pela Constituição. Recomenda-se, assim, a aplicação desse teto para ampliar os créditos fora da região. (Segundo, 2025)

No entanto, há uma lacuna na lei: ela não esclarece como devem ser tratados os produtos da ZFM que tenham similares nacionais fabricados fora da região. O texto apenas afirma que se asseguram os “incentivos previstos nesta lei”, sem detalhar o tratamento específico. Por isso, o autor entende que, nesses casos, devem-se aplicar as regras ordinárias do IPI. Ou seja, se a alíquota da TIPI em 2023 for inferior a 6,5%, aplica-se a alíquota zero do art. 454. Se for igual ou superior a 6,5%, prevalece a alíquota prevista para o produto, limitada pelo teto de 30%, respeitando também o art. 462, que proíbe a exigência do imposto se houver isenção. (Segundo, 2025)

À primeira vista, pode parecer contraditório que, com a reforma tributária, o IBS e a CBS venham a substituir o ICMS, IPI, ISS, PIS e Cofins, mas que o IPI não seja de fato extinto, e sim tenha suas alíquotas reduzidas a zero. Mais surpreendente ainda é o fato de que essas alíquotas permanecerão vigentes, nos percentuais atuais, exclusivamente para operações realizadas na Zona Franca de Manaus. (Segundo, 2025)

O aparente paradoxo na reforma tributária é, na verdade, uma solução para preservar os incentivos à Zona Franca de Manaus frente ao novo modelo de “IVA-Dual” (IBS + CBS), que tem alíquota única, neutra e baseada no “princípio do destino”. Como o imposto será recolhido conforme a alíquota do estado ou município de destino, a

localização do estabelecimento perde relevância. Assim, o atrativo fiscal da ZFM tende a desaparecer com o tempo. Entretanto, enquanto a maioria das indústrias no país estará sujeita ao IPI com alíquota zero, os contribuintes da ZFM continuarão submetidos às alíquotas normais previstas para seus produtos. Isso garante crédito de IPI aos adquirentes desses bens, mesmo que não possam compensá-lo diretamente (já que suas saídas também são com alíquota zero). Nesses casos, o crédito pode ser ressarcido ou compensado com outros tributos federais, conforme o art. 11 da Lei 9.779/1999. (Segundo, 2025)

O novo sistema tributário deve permitir que o saldo credor de IPI, acumulado na aquisição de insumos usados em produtos isentos ou com alíquota zero, possa ser compensado ou restituído, garantindo vantagem fiscal aos que comprem produtos da ZFM. Como essa isenção é regional e exclusiva aos contribuintes da ZFM, não obriga os compradores a estornar o crédito do imposto, que é calculado com base na alíquota aplicável ao produto, não à região. Isso está claramente previsto no art. 11 da Lei 9.779/1999. (Segundo, 2025)

Para corroborar com a tese, o STF seguindo entendimento antigo de Hugo de Brito Machado, firmou que operações isentas por motivo regional geram crédito de IPI ao adquirente, desde que haja uma alíquota aplicável que sirva de base para o cálculo. Caso contrário, a isenção regional perderia sua utilidade econômica. (Segundo, 2025)

A lógica por trás desse arranjo é garantir que os créditos de IPI continuem existindo, mesmo com a alíquota do imposto zerada no restante do país. Quanto maior for a alíquota do IPI fixada para os produtos da ZFM, maior será o crédito gerado aos adquirentes em outras regiões. É justamente esse crédito que representa o “incentivo” à produção na ZFM após a reforma tributária.

Não somente isso, mas as operações que se destinem bens de outras partes do território nacional à Zona Franca de Manaus equiparam-se a exportações, se caracterizando como imunes e permitindo a manutenção dos créditos. Nesse sentido, como a ZFM já foi constitucionalizada, a nova lei complementar não pode alterar os termos do decreto lei N° 288/1967 que formalizou a ZFM. (Segundo, 2025)

A lógica do IPI ocorre de determinada maneira: o imposto apurado da operação não será recolhido e ainda irá servir de crédito para os seus adquirentes. Dessa forma, o imposto destacado na nota fiscal de comercialização do bem, mesmo não sendo recolhido pelo comerciante, dará direito a crédito por parte do adquirente daquele produto. (Andrade, 2024)

Em um cenário de tributos não cumulativos como é o caso do IPI, a mera desoneração do pagamento do tributo em sua comercialização, não apresenta verdadeiro incentivo fiscal. Isso porque a desoneração do tributo na primeira etapa da cadeia produtiva, ao não permitir o creditamento do tributo não recolhido na etapa anterior, equaliza novamente operação, como se não houvesse nenhum incentivo fiscal, sem ter efeitos positivos algum. (Andrade, 2024) Portanto, a reforma tributária não pode oferecer a mera desoneração do pagamento do tributo, mas sim manter seu incentivo fiscal.

Em situações em que há apenas a mera desoneração se transforma apenas em diferimento de recolhimento de mesmo valor à Receita Federal do Brasil. (Andrade, 2024)

5.3 Riscos à segurança jurídica dos benefícios fiscais da ZFM

Segundo Leandro Paulsen, (2009), o princípio da segurança jurídica constitui uma limitação constitucional ao poder de tributar, derivando diretamente do Estado de Direito. Esse princípio impõe ao legislador a obrigação de garantir previsibilidade, estabilidade e proteção contra arbitrariedades, especialmente no tocante à criação, alteração ou extinção de tributos. Assim, qualquer reforma no sistema de tributação sobre o consumo deve respeitar os regimes jurídicos já protegidos constitucionalmente, sob pena de afronta à segurança jurídica e ao próprio pacto federativo. Modificações legislativas que comprometam direitos adquiridos ou fragilizem regimes especiais, como o da Zona Franca de Manaus, violam os fundamentos do ordenamento constitucional tributário.

Ao analisar a Lei Complementar 214/2025 a Zona Franca de Manaus, permanecerá com seu diferencial competitivo, e seus incentivos fiscais estabelecidos pela Reforma Tributária como: Redução de alíquota de IBS e CBS, Recolhimento do IBS na entrada,

crédito presumido de IBS, redução de alíquota da CBS com destino a pessoa física ou jurídica localizada na ZFM, Importação de bem material para revenda presencial na ZFM. (Brasil, 2025)

De acordo com o Art. 454 da Lei Complementar nº 214/2025, a partir de janeiro de 2027, produtos da ZFM com alíquota de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) inferior a 6,5% passarão a ter o imposto zerado. A medida contempla itens efetivamente fabricados na ZFM em 2024 e aqueles com projetos técnico-econômicos aprovados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) entre 2022 e a data de publicação da lei, beneficiando quem se antecipou a essa vantagem regional. (Brasil, 2025)

O estado do Amazonas poderá perder sua prerrogativa na concessão de incentivos fiscais de ICMS e PIS/COFINS, sendo criado dois fundos, objetivando compensar a perda de receita da região norte, em razão dos impactos da reforma tributária com a instituição do IBS, CBS e IS. Entretanto, o diferencial competitivo da ZFM pode ser preservado com a manutenção do IPI. (Chaar e Filho, 2024)

Atualmente a ZFM gera emprego e renda para mais de 500 mil pessoas, desta forma, a perda de receita advinda dos incentivos fiscais é preocupante, haja vista que a ZFM também visa assegurar a soberania nacional sobre uma região rica em recursos e desejado por muitos países. (Chaar e Filho, 2024)

No tocante às exportações para a ZFM, a Lei Complementar 214/2025 buscou pacificar discussões históricas ao zerar as alíquotas de IBS e CBS sobre as operações com bens intermediários e industrializados de origem nacional destinados à ZFM, além das operações internas realizadas por pessoas jurídicas estabelecidas na região, com bens ou serviços destinados a consumidores finais locais. (Brasil, 2025)

A Lei Complementar nº 214/2025, embora tenha estabelecido regras gerais sobre o novo sistema tributário, não detalhou a forma como os benefícios da ZFM serão incorporados aos regimes do IBS e CBS. Essa omissão acarreta insegurança jurídica, pois os contribuintes dependem de normas infralegais ou atos do Comitê Gestor para compreender os contornos efetivos dos incentivos. A ausência de previsibilidade

compromete decisões empresariais, investimentos e a própria confiança na estabilidade normativa, contrariando os princípios da legalidade e da segurança jurídica consagrados no art. 5º, II, e no art. 150, I, da Constituição Federal.

A jurisprudência consolidada que reconheceu o direito ao creditamento do IPI em operações com isenção na ZFM (RE 592.891, Tema 322) pode perder eficácia com a extinção do tributo, sem que haja norma equivalente no novo modelo. A insegurança jurídica também se agrava diante da possibilidade de questionamentos futuros quanto à compatibilidade dos benefícios regionais com o princípio da neutralidade e com o regime de tributação no destino, pilares do novo sistema. Assim, a ausência de normas claras e específicas ameaça não apenas os benefícios fiscais, mas também a continuidade do modelo de desenvolvimento da ZFM.

5.4. Necessidade de regime jurídico específico para a ZFM

A Lei Complementar nº 214/2025, embora tenha estabelecido regras gerais sobre o novo sistema tributário, não detalhou a forma como os benefícios da ZFM serão incorporados aos regimes do IBS e CBS. Essa omissão acarreta insegurança jurídica, pois os contribuintes dependem de normas infralegais ou atos do Comitê Gestor para compreender os contornos efetivos dos incentivos. A ausência de previsibilidade compromete decisões empresariais, investimentos e a própria confiança na estabilidade normativa, contrariando os princípios da legalidade e da segurança jurídica consagrados no art. 5º, II, e no art. 150, I, da Constituição Federal.

Além disso, a jurisprudência consolidada que reconheceu o direito ao creditamento do IPI em operações com isenção na ZFM (RE 592.891, Tema 322) pode perder eficácia com a extinção do tributo, sem que haja norma equivalente no novo modelo.

A insegurança jurídica também se agrava diante da possibilidade de questionamentos futuros quanto à compatibilidade dos benefícios regionais com o princípio da neutralidade e com o regime de tributação no destino, pilares do novo sistema. Assim, a ausência de normas claras e específicas ameaça não apenas os benefícios fiscais, mas também a continuidade do modelo de desenvolvimento da ZFM.

Embora a EC 132/2023 prometa simplificar o sistema tributário, ela acabou permitindo que os Estados criem uma nova contribuição, o que aumenta a complexidade e compromete a lógica do sistema de tributos. Isso ocorre porque o art. 92-B do ADCT autoriza que as leis do IBS e da CBS prevejam essa nova cobrança estadual. Ao mesmo tempo, esse mesmo artigo exige que essas leis garantam a continuidade dos incentivos da Zona Franca de Manaus, preservando suas vantagens mesmo com a mudança no modelo tributário. A intenção é manter a competitividade da região e incentivar investimentos públicos e privados no seu desenvolvimento de longo prazo. (Segundo, 2025)

Segundo Carrazza (2023) os regimes fiscais diferenciados, como o da Zona Franca de Manaus (ZFM), no contexto do sistema tributário nacional são de extrema importância. Uma vez que possuem fundamento constitucional próprio e finalidade extrafiscal evidente, voltada à redução das desigualdades regionais e ao fortalecimento da presença do Estado em regiões específicas. Nesse sentido, qualquer reforma tributária que altere a estrutura dos tributos incidentes sobre o consumo deve obrigatoriamente respeitar e preservar a substância desses incentivos, sob pena de afronta ao pacto federativo e aos princípios da isonomia e da função social da tributação.

A ideia é que a manutenção dos benefícios da ZFM ocorra não apenas por meio de incentivos fiscais diretos, mas também por meio da criação de fundos e instrumentos de fomento ao desenvolvimento regional. Nesse contexto, tanto o setor público quanto a iniciativa privada deverão contribuir com recursos e investimentos voltados à sustentabilidade econômica de longo prazo da Amazônia Ocidental e das áreas de livre comércio, garantindo a continuidade da sua competitividade no novo cenário tributário nacional. (Segundo, 2025)

Portanto, torna-se imprescindível a criação de um regime jurídico específico para a Zona Franca de Manaus, apto a garantir a continuidade de seus incentivos e a preservação de sua competitividade no novo sistema tributário nacional. A autorização para que os Estados criem uma nova contribuição, nos moldes do art. 92-B do ADCT, fragmenta ainda mais o sistema e fragiliza a lógica de um tratamento isonômico entre as regiões. (Segundo, 2025)

7. CONCLUSÃO

A análise da (im)possibilidade de creditamento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) nas operações com a Zona Franca de Manaus (ZFM) revela um complexo entrelaçamento entre normas constitucionais, regras infraconstitucionais e objetivos de política econômica e regional. O modelo de incentivos fiscais da ZFM, instituído desde o Decreto-Lei nº 288/1967 e reconhecido como de status constitucional pelo art. 40 do ADCT e pelos arts. 92 e 92-A da Constituição, destina-se à promoção do desenvolvimento regional, industrialização descentralizada e preservação da Amazônia, objetivos que se alinham ao pacto federativo e à justiça fiscal consagrados na Constituição de 1988.

Neste contexto, a vedação ao creditamento do IPI sobre insumos adquiridos com isenção, imunidade ou alíquota zero oriundos da ZFM colide diretamente com o princípio da não cumulatividade, previsto no art. 153, § 3º, II, da Constituição. Essa restrição, embora sustentada por interpretações administrativas restritivas, compromete a coerência do sistema tributário ao permitir a cumulatividade do imposto em etapas subsequentes da cadeia produtiva, onerando desproporcionalmente empresas adquirentes fora da ZFM e desestimulando o consumo de bens produzidos na região incentivada.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE 592.891, Tema 322) deu importante contribuição ao debate ao reconhecer, de forma excepcional, o direito ao creditamento do IPI por empresas situadas fora da ZFM que adquiram insumos isentos provenientes da região. A Corte entendeu que a natureza constitucional do regime da ZFM e os objetivos da República — especialmente a redução das desigualdades regionais e a promoção do desenvolvimento nacional equilibrado (art. 3º, III, e art. 170, VII, da CF) — justificam uma interpretação teleológica do princípio da não cumulatividade. Essa decisão reforça a ideia de que a sistemática de incentivos fiscais da ZFM deve prevalecer sobre interpretações fiscais restritivas que desvirtuam seu propósito.

A entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025, que extinguem o IPI e instituem o Imposto Seletivo (IS), traz novos desafios e incertezas. Embora o texto da reforma assegure a manutenção dos incentivos fiscais da ZFM até 2073 (art. 92-A do ADCT), a transição para um modelo baseado no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), ambos não cumulativos, exige a reconstrução normativa da lógica de creditamento no novo sistema.

É fundamental destacar que, apesar de a reforma prometer preservar os benefícios da ZFM, não há, até o momento, regulamentação clara sobre como será operacionalizado o creditamento de tributos no âmbito do novo sistema. A ausência de diretrizes sobre o tratamento do IS e a neutralização dos efeitos tributários nas operações com a ZFM pode comprometer a eficácia dos incentivos e a segurança jurídica das empresas instaladas na região. Sem previsão expressa de mecanismo de compensação ou crédito presumido nos moldes atuais, corre-se o risco de o novo sistema reproduzir as distorções econômicas já observadas com o IPI, especialmente em relação à cumulatividade oculta.

Se a reforma tributária, juntamente com a Lei Complementar nº 214/2025, tem como objetivo declarado promover o crescimento econômico, gerar empregos, reduzir desigualdades, simplificar o sistema e combater a cumulatividade, é fundamental que esses princípios não sejam apenas promessas, mas se reflitam em medidas concretas — especialmente em regiões estratégicas como a Zona Franca de Manaus.

Negar o creditamento do IPI nas operações da ZFM significa, na prática, enfraquecer um dos pilares que sustentam o modelo: sua atratividade econômica. A Zona Franca gera emprego, movimenta a economia da Amazônia, evita a tributação em cascata e contribui para um sistema mais justo — exatamente os mesmos valores que a reforma diz querer alcançar. Essas empresas recebem mercadorias da ZFM sem pagamento de IPI, mas ainda assim têm direito ao crédito, como se o imposto tivesse sido cobrado, o que preserva a lógica da não cumulatividade e torna o modelo competitivo frente a outras regiões.

Se o país quer avançar rumo a um sistema tributário moderno e equitativo, precisa olhar com atenção para os efeitos reais da reforma nos regimes regionais. Não basta extinguir tributos antigos e criar novos; é preciso assegurar que esses novos mecanismos respeitem a lógica da não cumulatividade e mantenham políticas de desenvolvimento regional.

Sob esse prisma, a conclusão a que se chega é a de que a possibilidade de creditamento do IPI nas operações com a Zona Franca de Manaus é não apenas juridicamente possível, mas constitucionalmente exigida, à luz do princípio da não cumulatividade, da segurança jurídica, da isonomia e dos objetivos de desenvolvimento regional fixados na Constituição Federal. Qualquer restrição que esvazie o conteúdo dos incentivos fiscais ou imponha ônus econômico à ZFM e aos seus parceiros comerciais deve ser vista como inconstitucional.

Ademais, a continuidade do modelo da ZFM depende não apenas da preservação formal dos benefícios até 2073, mas da sua efetividade prática, especialmente no que se refere ao tratamento do crédito tributário nas operações isentas. A manutenção de um ambiente econômico favorável à instalação e à permanência de empresas na região exige a compatibilização entre a nova estrutura tributária e os mecanismos de desoneração já consolidados.

Diante do atual estágio da reforma tributária, é indispensável assegurar o direito ao creditamento do IPI nas operações com a Zona Franca de Manaus, inclusive por meio de créditos presumidos ou outros mecanismos compensatórios. Essa medida não é apenas uma questão técnica de coerência com o sistema não cumulativo — é uma necessidade para manter a competitividade da região, garantir segurança jurídica e cumprir os princípios constitucionais da justiça fiscal e do desenvolvimento regional. Negar esse direito significaria retroceder em políticas históricas de integração nacional e proteção à Amazônia, além de enfraquecer um modelo que gera emprego, renda e movimenta a economia de uma área estratégica do país.

Por isso, é urgente que a regulamentação do novo sistema inclua regras específicas que reconheçam a importância do creditamento do IPI — e dos tributos que o sucederem — na ZFM. Apenas assim a reforma deixará de ser uma promessa

abstrata para se tornar, de fato, um instrumento de promoção do crescimento econômico com responsabilidade social e equilíbrio regional.

REFERÊNCIAS:

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. Rio de Janeiro. Editora Forense. 10ª edição. 2016.

AMAZONAS (Estado). **Guia de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus**. Manaus: Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEDECTI, 2020. Disponível em: <http://www.sedecti.am.gov.br> Acesso em: 19 maio 2025.

AMAZONAS (Estado). **Guia dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus - Amazônia Ocidental e Áreas de livre comércio/ Coordenação Geral de Assuntos Estratégicos COGEA-SAE-SUFRAMA – Manaus – Suframa, 2024. (E-book)** Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/livro1.pdf> Acesso em: 01 jun. 2024

ANDRADE, José Maria Arruda de. **O novo Imposto seletivo e o IPI da Zona Franca de Manaus**, *Revista Direito Tributário Atual* v. 56. Ano 42 p 386-400. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2024.

ANDRIOTTI, Ilser Salazar. **Alíquota zero e isenção tributária: Diferenças e semelhanças a partir da Teoria das classes – Classificação e definição**. Revista Tributária e de finanças públicas. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/603/303> Acesso em: 04 abr. 2024.

BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel. **Direito tributário brasileiro: CTN comentado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARRETO, Fernando Rocha. **A INFLUÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS: UM COMPARATIVO DO RESCIMENTO ECONOMICO ENTRE AS CIDADES DE MANAUS E SÃO PAULO**. Artigo de Monografia - Fundação Universidade Federal de Rondônia, Campus de Vilhena. 2022. Orientador: Prof. Ms. Elder Gomes Ramos. Disponível em: https://ri.unir.br/jspui/bitstream/123456789/3647/1/TCC_Fernando_Rocha_Barreto.pdf Acesso em: 01 jun. 2024.

BASTOS, Celso. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Editora Malheiros. 2002.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ACDT**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www2.camara.leg.br/legin/fed/onadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-normaatualizada-pl.pdf> Acesso em: 04 maio. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL, **Decreto Lei N° 288/1967** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm Acesso em: 03 jun. 2024

BRASIL. **Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010**. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do IPI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7212.htm, Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 2023**. Diário Oficial da União: Brasília, DF. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm Acesso em: 04 abr. 2025.

BRASIL, **Lei complementar 214 de 16 de janeiro de 2025**, Institui Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm Acesso em 17 abri. 2025

BRASIL. **Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999**. Dispõe sobre a compensação de créditos do IPI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9779.htm. Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Reforma tributária: Perguntas e respostas**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/perguntas-e-respostas> Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL, Solução de Consulta COSIT N° 227/2017. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#!/consulta/externa/82935> Acesso em: 04 maio. 2024.

BRASIL. Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br> Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 353.657/PR**. Rel. Ministro Marco Aurélio. Julgado em 25 junho 2007. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14727893>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 398.365/ RS**. Rel. Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 5 mai 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/311628751/inteiro-teor-311628760>

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RE N° 592.891/SP**. Tema 322 – Recpercussão geral. Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2019, Acórdão Eletrônico DJE Divulgado em 19-09-2019 e Publicado em 20-09-2019, Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2638514> Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível N° 1017036-07.2022.4.01.3200, Rel. Des. Federal Hercules Fajoses, Julgado em 26 Fev. 2024. Acesso em: 30 mar 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível n° 1020879-43.2023.4.01.3300. Rel. Des. Federal Roberto Carvalho Veloso. Julgado em 09 jul. 2024. Acesso em: 30 mar 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível n° 5001768-04.2017.4.03.6128. Rel. Des. Federal Cecília Maria Piedra. Julgado em 19 jun. 2019. Acesso em: 14 jan 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 31 ed. Editora Juspodvim. 2023.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Zona Franca de Manaus: uma revisão sistemática de impactos**. Revista de geografia e Interdisciplinaridade. Grajáú/ Maranhão. V 06. P 01-24. 2020. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/14460/8693>
Acesso em: 20 maio 2025

CHAAR, Diego Francivan Dos Santos; FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos. Revista de Direito Tributário da APET “**A reforma Tributária e os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus**”. São Paulo, número 50. Abr/set 2024

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário** – 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

DE FREITAS, Zenon Ricardo, **A IMPORTÂNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS NO CONTEXTO SOCIOECONÔMICO**, Revista Foco, V 16, n 9. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/374126623_A_IMPORTANCIA_DA_ZONA_FRANCA_DE_MANAUS_NO_CONTEXTO_SOCIOECONOMICO Acesso em: 31 maio, 2024.

DE SOUZA, Beatriz Lima; MESQUITA, Luana Da Cruz; LUNA, Italo Bruno Araujo. **A finalidade da Zona Franca de Manaus e de seus incentivos**. Brazilian Journal of Development, v. 9, n. 7, p. 21778-21780, 2023. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/61368/44243>
Acesso em: 24 abri. 2024.

FONSECA, Ozório. **Pensando a Amazônia**. Editora Valer, 2011.

FUTURO, Dulcemar Pianissolli, **Princípio Constitucional da Isonomia Tributária Aplicada ao Contribuinte Individual**, 2009. Tese (Monografia) Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Tributário e Finanças Públicas – Brasília – Distrito Federal, Orientadora: Profª. Damares Medina Coelho. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/319/1/Monografia_Dulcemar%20Pianissolli%20Futuro.pdf Acesso em: 27 maio 2024.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HOLLAND, Mário; GURGEL, Angelo; CERQUEIRA, Cláudia; SERIGATTI, Felipe; GELCER, Daniel; ARRUDA, José Maria; ALBUQUERQUE, Priscila; PIERI, Rena. 2019. Revista eletrônica FGV EESP. **Zona Franca de Manaus – Impactos, efetividades e oportunidades**. Disponível em: https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf Acesso em: 29 maio. 2024

LEOCÁDIO, Ana Cláudia Pereira. **Zona Franca de Manaus: Realidade e perspectivas diante das transformações do mercado internacional**. 2016. Artigo para obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relação Internacionais - Universidade de Brasília. Orientador: Prof. Dr. Eiiti Sato. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/17669/1/2016_AnaClaudiaPereiraLeocadio_tcc.pdf Acesso em: 13 março. 2024

MACHADO, Hugo de Britto. **Curso de Direito Tributário**. Editora JusPODIVM Edição 41ª São Paulo: Malheiros, 2020.

MARCHIORO, L. W.; GUBERT, D.; GUBERT, V. **A Teoria dos Polos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux, e a Implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil**. V. 16, n 31, 2014 Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/2091/pdf> Acesso em: 20 maio. 2024

NADER, Patrícia Audibert; VALENTE, Patrícia Martins. **O princípio da não-cumulatividade no IPI: a adoção do sistema constitucional da compensação do crédito tributário**. Revista de Direito Público, V. 2, N. 3, P. 163-174, SET./DEZ. 2007.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**. 13 ed. São Paulo. Saraiva. 1994

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora; ESMAFE, 2009,

Ragazzo, Carlos E. J. (2006). **Notas introdutórias sobre o princípio da livre concorrência**. *Scientia Iuris*, 10, 83–96. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/4110/3538> Acesso em: 03 jan 2025.

Rosenblatt, P., & Calheiros, L. de L. (2017). **A Imunidade Tributária do Livro Eletrônico: a Interpretação Constitucional Evolutiva e o Problema da Exclusividade do Suporte Material**. *Revista Direito Tributário Atual*, (38), 255–275. <https://doi.org/10.46801/2595-6280-rdta-38-12> Acesso em: 20 de abril de 2025.

SABBAG, Eduardo, **Manual de prática Tributária**, 8ª edição. São Paulo: Saraiva. 2016.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado, **Lei complementar 214/2025 comentada: Reforma tributária- Imposto sobre bens e serviços (IBS), Contribuição Social sobre bens e serviços (CBS) e Impostos Seletivo (IS)** – 1.ed. São Paulo, Atlas Jurídico, 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2018.