

OS EXCESSOS NA ZONA FRANCA DE MANAUS PARA ALÉM DOS ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

Marília Cavagni

Advogada. Doutoranda e Mestra em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Tatiana Junger

Advogada. Mestra em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

José Guilherme Costa

Advogado. Mestrando em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Artigo recebido em 31.03.2025 e aprovado em 14.04.2025.

SUMÁRIO: 1 Introdução 2 Breves linhas sobre a TMM 3 Benefícios da ZFM em 2023 4 O benefício no art. 441, “e”, da LC 214 5 As impropriedades do referido benefício 6 Conclusão 7 Referências.

RESUMO: Este artigo se presta a avaliar se, mesmo que afastadas discussões orçamentárias de observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, e adotada uma premissa de Finanças Funcionais (Teoria Monetária Moderna), porém considerando precedente judicial vinculante emanado do Supremo Tribunal Federal (ADI 7.239), seria compatível com a Constituição da República (especialmente art. 92-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) a concessão, pela Lei Complementar n. 214/2025 (regulamentadora da Emenda Constitucional n. 132/2023 – “Reforma Tributária do Consumo”), de um novo benefício fiscal para IBS e CBS a refinaria de petróleo localizada na Zona Franca de Manaus.

PALAVRAS-CHAVE: TMM. Benefícios fiscais. ZFM. Reforma tributária do consumo. ADI 7.239.

PERGUNTA-CHAVE: Ainda que ignoremos aspectos orçamentários, podemos admitir uma ampliação na concessão de benefícios fiscais para empresas na Zona Franca de Manaus?

EXCESSES IN THE MANAUS FREE TRADE ZONE BEYOND BUDGETARY ASPECTS

CONTENTS: 1 Introduction 2 Brief lines about the TMM 3 Benefits of the ZFM in 2023 4 The benefit in art. 441, “e”, of LC 214 5 The improprieties of the referred benefit 6 Conclusion 7 References.

ABSTRACT: This article aims to assess whether, even if budgetary discussions regarding compliance with the Fiscal Responsibility Law are set aside and a premise of Functional Finance (Modern Monetary Theory) is adopted, but considering a binding judicial precedent issued by the Supreme Federal Court (ADI 7239), it would be compatible with the Constitution of the Republic (especially article 92-B of the Constitutional Act of Transitional Provisions) to grant, by Complementary Law No. 214/2025 (regulating Constitutional Amendment No. 132/2023 – “Consumption Tax Reform”), a new tax benefit for IVAs to the oil refinery located in the Manaus Free Trade Zone.

KEYWORDS: MMT. Tax benefits. MFTZ. Consumption Tax Reform. ADI 7.239.

KEY QUESTION: Even if we ignore budgetary aspects, can we accept an increase in the granting of tax benefits to companies in the Manaus Free Trade Zone?

1 INTRODUÇÃO

A Reforma Tributária de Consumo, com matriz na Emenda Constitucional n. 132, de 2023¹ (EC 132/2023), foi parcialmente regulamentada quando da publicação da Lei Complementar n. 214/2025² (LC 214, conversão do Projeto de Lei Complementar n. 68/2024).

A Constituição da República (CRFB/1988) trata da Zona Franca de Manaus (ZFM), como “área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais”, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), especialmente em seus arts. 40, 92, 92-A, 92-B e 126, III, “a”.

Esses benefícios para a ZFM são, ainda no presente ano de 2025 (e desde 1967), disciplinados no Decreto-lei n. 288/1967³, recepcionado como lei federal, consoante exigência do art. 40, parágrafo único, do ADCT (“Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus”).

O art. 441, “e”, da LC 214 ampliou o rol de produtos sujeitos a benefícios fiscais na ZFM, e, em consequência, houve uma relevante discussão desse ponto,

1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm.

2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm.

3. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Delo288.htm.

sobre a legitimidade de ampliação do referido benefício, que levou defensores⁴ e críticos⁵ a apresentarem suas razões.

Um dos pontos discutidos, e mais evidentes, diz respeito à viabilidade de concessão de um dado benefício sem os devidos estudos prévios de impacto orçamentário, e ao alto custo que tal concessão terá para os cofres do erário, durante um período de evidente crise fiscal e busca de equilíbrio – vide, entre outras, a Lei Complementar n. 200/2023⁶.

Considerando, porém, as dissonâncias a respeito dos valores envolvidos para o benefício em questão, pretendemos neste texto assumir um cenário ainda não consolidado, de aplicação da Teoria Monetária Moderna (TMM) – ou *Modern Monetary Theory* (MMT)⁷ – e de que as amarras orçamentárias são uma ficção desnecessária em uma nação que ainda possui suficiente soberania monetária⁸.

Estudaremos, portanto, esse tema, desconsiderando totalmente os valores envolvidos, ao menos nas perspectivas de exigir um estudo orçamentário precedente e de sua necessidade para o Estado cumprir suas funções elementares e constitucionalmente previstas.

2 BREVES LINHAS SOBRE A TMM

Claro que se podem formular diversas críticas⁹, especialmente operacionais¹⁰, à Teoria Monetária Moderna, mas as mais inadequadas delas passam pela equivocada ideia de que TMM defende a viabilidade de emissão de moeda local “sem restrições”¹¹.

4. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-15/o-curioso-caso-da-industria-que-nao-pode-ser-industria-na-zona-franca-de-manau-por-que-o-artigo-441-e-do-plp-68-24-deve-ser-sancionado/>; <https://www.conjur.com.br/2025-jan-16/o-curioso-caso-da-industria-que-nao-pode-ser-industria-na-zfm-parte-2/>.

5. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-dez-30/por-que-o-presidente-da-republica-nao-so-pode-mas-deve-vetar-o-artigo-441-e-do-plp-68-24/>.

6. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

7. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/o-deficit-fiscal-brasileiro-sob-a-luz-da-teoria-monetaria-moderna>.

8. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EYURxOeolFM>.

9. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/teoria-monetaria-moderna-entenda/>.

10. Disponível em: <https://youtu.be/ICMNo7PGtSk>.

11. Disponível em: <https://vocesa.abril.com.br/economia/mmt-uma-aula-de-terraplanismo-e-economico>.

Originada na obra *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, de John Maynard Keynes¹² e desenvolvida por pesquisadores como Larry Randall Wray¹³, Stephanie Kelton¹⁴, Mathew Forstater¹⁵, Scott Fullwiler¹⁶, Pavlina Tcherneva¹⁷ e Bill Mitchell¹⁸, além de estudada por André Lara Resende¹⁹, entre outros, a TMM não justifica a emissão irracional de moeda.

A Teoria realmente ignora o princípio do equilíbrio orçamentário na vertente de não poder haver despesas além das receitas e se funda na premissa política de soberania monetária do Estado e na premissa histórica de que a moeda é invenção do Estado²⁰, não do mercado, e nasceu como um instrumento facilitador de pagamento de tributos; ela existe e circula porque o mercado precisa ter a moeda estatal para pagar o tributo ao Estado.

Para a TMM funcionar, é preciso, consoante conceito de Georg Friedrich Knapp²¹, publicado em 1905, que o Estado seja o emitente de sua moeda e possa impor seu uso com base apenas na confiança suficiente de seu mercado: “Estado Cartalista é aquele cujas finanças são baseadas em uma moeda emitida por ele próprio”.

-
12. Disponível em: https://www.investopedia.com/terms/j/john_maynard_keynes.asp; <https://www.blogs.unicamp.br/sobreeconomia/2020/12/01/a-teoria-geral-de-keynes-uma-apresentacao-didatica/>.
 13. WRAY, L. Randall. *Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. p. 49. Disponível em: <https://www.levyinstitute.org/scholarships/l-randall-wray>; <https://www.youtube.com/watch?v=QbvA6zNhilk>.
 14. KELTON, Stephanie. *O mito do déficit: teoria monetária moderna e o nascimento da economia do povo*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2023. p. 19. Disponível em: <https://stephaniekelton.com/>; <https://www.youtube.com/watch?v=cyXfr11g7So>.
 15. Disponível em: <https://shss.umkc.edu/profiles/economics/mathew-forstater.html>; https://www.youtube.com/watch?v=i6wMln74z_c.
 16. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Scott-Fullwiler>; <https://www.moslereconomics.com/wp-content/pdfs/MMT-Scott-Fullwiler.pdf>; <https://www.youtube.com/watch?v=GontruhAFUU>.
 17. Disponível em: <https://pavlina-tcherneva.net/>; <https://www.youtube.com/watch?v=a-D5h6mrQZig>.
 18. Disponível em: <https://www.billmitchell.org/>; <https://www.youtube.com/watch?v=-S5OLxWhtGgQ>.
 19. RESENDE, André Lara. *Consenso e contraconsenso: por uma economia não dogmática*. São Paulo: Schwarcz, 2020. p. 51. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jKBMQC-nQa58>.
 20. GALVÃO, Gustavo; SIQUEIRA, Heldo. *Problemas e limites da teoria moderna da moeda – MMT e das finanças funcionais*. 2. ed. Brasília: [s. n.], 2023. p. 27.
 21. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1820597?seq=3>.

Ao conceito de Cartalismo se soma a expressão “Finanças Funcionais”, criada por Abraham “Abba” Ptachya Lerner²², segundo a qual as políticas monetárias e fiscais devem ter objetivos econômicos reais e deve haver a utilização máxima dos recursos produtivos.

A MMT, segundo Larry Randall Wray, reflete uma releitura ampliada e atualizada do conceito do professor Lerner, para o qual as finanças precisam ser funcionais, não “saudáveis” (equilíbrio entre tributação e gasto); ao contrário do malfadado cotejo entre orçamentos públicos e orçamento doméstico, os defensores das Finanças Funcionais recordam que o Estado emite a moeda que move a sua economia e não pode ir à falência²³.

Mas essa emissão não é – nem pode ser – irracional ou desmedida. O limite da emissão de moeda pelo Estado deve ser o limite das forças produtivas do mercado; trata-se de uma jornada visando ao pleno emprego (de pessoas e recursos, de modo sustentável) e à estabilidade inflacionária mediante expansão de gastos públicos.

Exemplificamos: se um dado ente nacional, ainda que formalmente soberano, não goza de todos os recursos reais de que precisa, e necessita de proceder a importações, tornando-se assim – com maior ou menor grau – dependente de moeda estrangeira, então essa soberania monetária pode ser colocada, materialmente, em xeque.

Embora, de fato, seja no reconhecimento desses limites na aplicação da teoria e emissão de moeda que surgem as principais dificuldades no manejo da TMM, é preciso reconhecer algumas lições históricas: guerras e pandemias exigiram altíssimos investimentos e aumento do déficit público (coberto pela emissão de moeda própria) – e, ainda assim, a inflação era controlada.

A inflação poderia ser qualificada, de modo simples, como um risco de equipar de mais capital os consumidores dos bens sem fomentar o aumento de produtividade de bens²⁴; então, a emissão precisa sempre observar e incentivar exatamente a expansão da capacidade produtiva.

22. Disponível em: <https://www.britannica.com/money/Abba-P-Lerner>; <https://www.scielo.br/j/ecos/a/QxX3QdDYjmHCNKQXHtLMvjK/?lang=pt>.

23. Disponível em: <https://www.comciencia.br/repensando-o-papel-do-estado-em-um-mundo-pos-pandemia-lico-es-da-teoria-monetaria-moderna/>.

24. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PNajJMw2m-w>.

As finanças públicas, em diapasão funcional, são um meio de prover o bem comum e de o Estado cumprir suas funções constitucionais mediante gasto público e oferta de serviços básicos. Quando o mercado caminha bem, com alta empregabilidade e alto consumo, o Estado não precisa agir no aspecto “macromonetário”.

Ocorre que, especialmente em momentos de incerteza/instabilidade/incapacidade real (e não artificial) de reação do mercado, o Estado precisa agir, forçando os limites das capacidades instaladas, de qualificação na oferta de mão de obra etc., até o limite máximo da capacidade de produção e da empregabilidade, evitando recessões.

Por outro lado, quando houver excessos de liquidez, o Estado precisará reduzi-la e evitar a instalação de riscos inflacionários; dito de outro modo: tributar.

Adotada a TMM (sendo certo que esta é uma opção também ideológica²⁵), então, o tributo passa a ser protagonista, não do financiamento Estatal²⁶, mas um poderoso instrumento de que se vale o Estado para controle de política monetária²⁷ e demais tarefas eminentemente extrafiscais²⁸, como promoção da isonomia. É esse o ponto central do que pretendemos analisar neste artigo.

3 BENEFÍCIOS DA ZFM EM 2023

Vejam, de início, o que diz o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em seus arts. 40, 92, 92-A, 92-B e 126, III, “a”:

Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição.

Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus.

25. RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Finanças públicas e pandemia: entre a austeridade e a democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 29.

26. ROCHA, Sergio André. *Fundamentos do direito tributário brasileiro*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2023. p. 132.

27. MARTINS, Andrea Siqueira. A função dos tributos para a teoria monetária moderna. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, n. 155, p. 20, 2022.

28. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/356399/a-funcao-extrafiscal-dos-tributos-e-a-atividade-regulatoria-do-estado>.

[...]

Art. 92. São acrescidos dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003)

Art. 92-A. São acrescidos 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 83, de 2014)

Art. 92-B. As leis instituidoras dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal estabelecerão os mecanismos necessários, com ou sem contrapartidas, para manter, em caráter geral, o diferencial competitivo assegurado à Zona Franca de Manaus pelos arts. 40 e 92-A e às áreas de livre comércio existentes em 31 de maio de 2023, nos níveis estabelecidos pela legislação relativa aos tributos extintos a que se referem os arts. 126 a 129, todos deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

§ 1º Para assegurar o disposto no *caput*, serão utilizados, isolada ou cumulativamente, instrumentos fiscais, econômicos ou financeiros. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

§ 2º Lei complementar instituirá Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas, que será constituído com recursos da União e por ela gerido, com a efetiva participação do Estado do Amazonas na definição das políticas, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e a diversificação das atividades econômicas no Estado. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

§ 3º A lei complementar de que trata o § 2º: (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

I – estabelecerá o montante mínimo de aporte anual de recursos ao Fundo, bem como os critérios para sua correção; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

II – preverá a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo para compensar eventual perda de receita do Estado do Amazonas em função das alterações no sistema tributário decorrentes da instituição dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

§ 4º A União, mediante acordo com o Estado do Amazonas, poderá reduzir o alcance dos instrumentos previstos no § 1º, condicionado ao aporte de recursos adicionais ao Fundo de que trata o § 2º, asseguradas a diversificação das atividades econômicas e a antecedência mínima de 3 (três) anos. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

§ 5º Não se aplica aos mecanismos previstos no *caput* o disposto nos incisos III e IV do *caput* do art. 149-B da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

§ 6º Lei complementar instituirá Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá, que será constituído com recursos da União e por ela gerido, com a efetiva participação desses Estados na definição das políticas, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e a diversificação de suas atividades econômicas. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

§ 7º O Fundo de que trata o § 6º será integrado pelos Estados onde estão localizadas as áreas de livre comércio de que trata o *caput* e observará, no que couber, o disposto no § 3º, I e II, sendo, quanto a este inciso, considerados os respectivos Estados, e no § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

[...]

Art. 126. A partir de 2027: (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

[...]

III – o imposto previsto no art. 153, IV, da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

a) terá suas alíquotas reduzidas a zero, exceto em relação aos produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus, conforme critérios estabelecidos em lei complementar; e (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

b) não incidirá de forma cumulativa com o imposto previsto no art. 153, VIII, da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023)

Atualmente, a “lei federal” que regula a ZFM é o Decreto-lei n. 288/1967 (DL 288), recepcionado pela Constituição da República como lei ordinária. Em seu Capítulo II (arts. 3º a 9º) estão listados os incentivos fiscais, ainda vigentes até o ano de 2025, enquanto escrevemos estas linhas.

A regra geral de benefícios vem prevista no art. 3º, e dita que a entrada de mercadorias estrangeiras na ZFM, se destinadas a seu consumo ou outros fins, está acobertada por isenção tributária:

Art. 3º A entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza e a estocagem para reexportação, será isenta dos impostos de importação, e sobre produtos industrializados.

O art. 4º, desde sua redação original, dispunha que a “exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus, ou reexportação para o estrangeiro, será para todos os efeitos fiscais, constantes da legislação em vigor, equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro”.

O art. 5º indica que a exportação de mercadorias da ZFM para o exterior será isenta do imposto de exportação, enquanto o art. 6º informa que as saídas de mercadorias estrangeiras, da ZFM para outras partes do Brasil, ficam sujeitas aos tributos incidentes sobre uma importação.

O art. 7º trata da exigibilidade de imposto de importação – a ser calculado conforme coeficientes e critérios normativamente previstos – sobre insumos estrangeiros utilizados para industrialização de alguns produtos industrializados na ZFM quando o produto em questão sair da ZFM para outras partes do território nacional.

O art. 8º indica que mercadorias nacionais que entrem na ZFM, mas se destinem a outros pontos do território, estarão sujeitas a todos os tributos sobre circulação e consumo. Já o art. 9º isenta de IPI todas as mercadorias produzidas na ZFM, desde que seja ela destinada a qualquer parte do território nacional.

Esse arcabouço normativo federal, considerando sua extensão de equiparar as vendas para a ZFM a exportações para o exterior, é objeto de diversos pronunciamentos judiciais e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional²⁹.

A ele se somam diversos benefícios fiscais estaduais, especialmente para ICMS, consistindo em um conjunto de incentivos para a ZFM, tratado em guia específico da Suframa³⁰, segundo o qual:

Quando a empresa importar ou adquirir do mercado interno máquinas, insumos ou mercadorias, cujo destino seja a venda ou utilização interna na Zona Franca de Manaus, terá direito aos seguintes benefícios:

- Isenção do Imposto de Importação – II;
- Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre a importação ou sobre insumos/mercadorias nacionais ou nacionalizadas.

29. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/cidadania-tributaria/por-assunto/indice-assuntos-portal/outros-assuntos-1/zona-franca-de-manaus>.

30. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/livro1.pdf>.

Além da isenção do II e do IPI, que estão no escopo da gestão da Suframa, outros incentivos se somaram a estes, por se considerar a lógica de que as vendas nacionais com destino à Zona Franca de Manaus equivalem a uma exportação para o exterior. Nesse contexto, considerando que as exportações, em geral, são desoneradas, também fazem parte do rol de incentivos da Zona Franca de Manaus, os seguintes incentivos fiscais:

- Redução a zero do PIS/COFINS sobre mercadorias, insumos ou máquinas nacionais ou nacionalizadas;
- Redução a zero do PIS/COFINS-importação sobre insumos e máquinas para a indústria;
- Isenção do ICMS sobre mercadorias nacionais para consumo, industrialização;
- Manutenção dos créditos do ICMS para o fornecedor de matérias-primas, material secundário e de embalagem;
- Crédito presumido do ICMS para comercialização ou industrialização na Zona Franca de Manaus;
- Diferimento do ICMS na importação.

Referidos incentivos são vedados na aquisição ou produção dos seguintes itens: armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, e produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo quanto a estes se destinados exclusivamente ao consumo interno na Zona Franca de Manaus, ou se produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico.

Ocorre que precisamos também observar as exceções delineadas no DL 288, isto é, os casos em que não haverá isenção fiscal. O principal grupo de normas, para tal fim, pode ser encontrado nos arts. 3º, 4º e 37 (seja nas redações originais, seja naquelas atualizadas pelo art. 8º da Lei n. 14.183/2021), senão vejamos:

Redação original	Redação atual (jan. 2025)
Art. 3º [...] §1º Excetua-se da isenção fiscal prevista no <i>caput</i> deste artigo as seguintes mercadorias: armas e munições, perfumes, fumo, bebidas alcoólicas e automóveis de passageiros.	Art. 3º [...] §1º. Excetua-se da isenção fiscal prevista no <i>caput</i> deste artigo armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, <i>petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo</i>, e produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo quanto a estes (posições 3303 a 3307 da Nomenclatura Comum do Mercosul), se destinados exclusivamente a consumo interno na Zona Franca de Manaus ou se produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico.
Art. 4º A exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus, ou reexportação para o estrangeiro, será para todos os efeitos fiscais, constantes da legislação em vigor, equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro.	Art. 4º. A exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus, ou reexportação para o estrangeiro, será, para todos os efeitos fiscais constantes da legislação em vigor, equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro, <i>exceto a exportação ou reexportação de petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo para a Zona Franca de Manaus.</i>
Art. 37. As disposições contidas no presente Decreto-lei não se aplicam ao estabelecido na legislação atual sobre a importação, exportação e tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo.	Art. 37. As disposições deste Decreto-Lei não serão aplicadas às exportações ou reexportações, às importações e às operações realizadas dentro do território nacional, inclusive as ocorridas exclusivamente dentro da Zona Franca de Manaus, <i>com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo por empresa localizada na Zona Franca de Manaus.</i>

Como se verifica, sem maiores desafios, o art. 37 original, desde 1967, informa que os benefícios fiscais a que o DL alude não se aplicam à tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo.

As alterações de redação que vieram no art. 8º da Lei n. 14.183/2021, então, não trazem novidade substancial em relação a combustíveis derivados de petróleo. Sua utilidade? Ora, prestaram-se apenas a auxiliar na exegese de que, à luz de o previsto no art. 37 ser exceção ao regime da ZFM, as operações com combustíveis derivados de petróleo devem observar rigorosamente as mesmas normas de tributação seguidas em todo o território nacional e, portanto, ficam alheias à incidência das regras de incentivos fiscais da ZFM.

Foi assim que, recentemente, decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF)³¹, ao apreciar e julgar improcedentes³² os pedidos formulados³³ na Ação Direta/Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7.239, ajuizada em 08.09.2022 pelo Partido Popular Socialista, visando a ver declarado inconstitucional o art. 8º da Lei n. 14.183/2021:

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIME FISCAL DA ZONA FRANCA DE MANAUS. ART. 8º DA LEI 14.183/2021. AUSÊNCIA DE REDUÇÃO DO TRATAMENTO FISCAL FAVORECIDO. IMPROCEDÊNCIA.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 8º da Lei n. 14.183/2021, que altera os artigos 3º, 4º e 37 do Decreto-lei n. 288/1967, para prever a exclusão do regime de isenção fiscal da Zona Franca de Manaus das exportações ou reexportações, importações e operações com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo. Alegação subsidiária de inconstitucionalidade do art. 10, II, da Lei n. 14.183/2021, por afronta ao princípio constitucional da anterioridade tributária do exercício.

2. O regime da Zona Franca de Manaus constitui-se de benefícios e incentivos fiscais, com vistas à preservação do desenvolvimento regional, por meio da indução de investimentos na região. O art. 40 do ADCT garante a preservação das características de área livre de comércio, de exportação e importação, bem como dos incentivos fiscais previstos para a região à época da promulgação da Constituição. Assim, não pode o legislador reduzir o patamar mínimo do tratamento favorecido àquela região, delineado no Decreto-Lei n. 288/1967, que foi constitucionalizado em 1988. Precedentes.

3. Entretanto, o art. 8º da Lei n. 14.183/2021 não reduz o alcance da proteção constitucional deferida originalmente à Zona Franca de Manaus. A norma questionada apenas explicita o teor das exceções ao tratamento fiscal favorecido, em vigor desde 1967, em relação às exportações ou reexportações, às importações e às operações realizadas com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo (art. 37 do DL n. 288/1976, em sua redação original), com o objetivo de neutralizar assimetria tributária na importação de combustíveis.

31. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=529120&ori=1>.

32. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=776537827>.

33. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762880434&prcID=6476966#>.

4. Ausência de inovação na ordem jurídica que importe criação ou majoração de tributos. Inaplicabilidade da anterioridade tributária anual ao prazo de vigência previsto no art. 10, II, da Lei n. 14.183/21.

5. Pedido julgado improcedente, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “É constitucional o dispositivo de lei federal que tão somente explicita a extensão dos benefícios fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus pelo Decreto-lei n. 288/1967, em sua redação original” (ADI 7.239, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 11.03.2024, processo eletrônico *DJe-s/n*, divulg. 30.04.2024, public. 02.05.2024).

4 O BENEFÍCIO NO ART. 441, “E”, DA LC 214

No fim de 2024, no bojo ainda das discussões do PLP 68/2024 (projeto de lei complementar para regulamentar a Reforma Tributária sobre Consumo – EC n. 132/2023), o Congresso Nacional enfim o aprovou³⁴ e enviou à sanção presidencial³⁵, que veio ocorrer em janeiro de 2025, redundando na criação da LC 214.

A LC 214 trata da ZFM em seus arts. 439 a 457 (Livro III, Título I, Capítulo I), e repete em grande parte as previsões constantes do arcabouço normativo analisado no item anterior deste estudo (veremos oportunamente que isso ocorreu em observância ao previsto no art. 92-B do ADCT).

Na leitura do capítulo em questão verificamos que os benefícios serão para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS, arts. 156-A e 156-B) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS, art. 195, V, CRFB/1988), e contemplarão os contribuintes que tenham inscrição específica e desenvolvam atividade comercial, de prestação de serviços, ou industrial.

Não há, até aqui, grandes novidades na extensão dos benefícios, considerando a sucessão de ISS e ICMS pelo IBS e de PIS e Cofins pela CBS. Todavia, a normalidade e a linearidade são só aparentes; precisamos tratar especialmente da inusitada alteração promovida pelo Senado Federal no art. 441, “e”, do Projeto de Lei Complementar n. 68, aprovado “a toque de caixa”³⁶ na Câmara dos

34. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?cod-teor=2847017&filename=Tramitacao-PLP%2068/2024.

35. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?cod-teor=2847018&filename=Tramitacao-PLP%2068/2024.

36. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/12/18/congresso-define-as-regras-do-futuro-regime-de-impostos-tire-suas-duvidas-sobre-o-que-muda-com-a-reforma-tributaria.ghtml>.

Deputados, sem nenhum destaque (o que havia, exatamente sobre esse tema, foi retirado quando do início da sessão em 17.12.2024³⁷).

Vejam os a redação aprovada no Senado, validada pela Câmara e sancionada pelo Presidente da República para o art. 441, que trata exatamente das exceções ao regime fiscal favorecido para a ZFM:

Art. 441. Não estão contemplados pelo regime favorecido da Zona Franca de Manaus:

- a) armas e munições;
- b) fumo e seus derivados;
- c) bebidas alcoólicas;
- d) automóveis de passageiros;
- e) petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, exceto para a indústria de refino de petróleo localizada na Zona Franca de Manaus, em relação exclusivamente às saídas internas para aquela área incentivada, desde que cumprido o processo produtivo básico, permanecendo a vedação para todas as demais etapas; e
- f) produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo quanto a estes (posições 3303 a 3307 da Nomenclatura Comum do Mercosul), se destinados exclusivamente a consumo interno na Zona Franca de Manaus ou se produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico.

A parte que nos interessa, pois se trata do novo benefício, é “exceto para a indústria de refino de petróleo localizada na Zona Franca de Manaus”. Essa passagem textual concede, à indústria de refino de petróleo na ZFM, isenção fiscal nas operações que ocorram nos limites da própria ZFM.

Trata-se claramente de uma inovação para o futuro, considerando – como já vimos – a redação do art. 37 do DL 288/1967 desde sua origem, que excepcionava combustíveis e lubrificantes derivados de petróleo do regime fiscal beneficiado da ZFM.

Vamos entender, inicialmente, a quem esse benefício é dirigido. Existe um grupo de empresas oriundo do Estado do Amazonas que já atuou em todos os

37. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=A5CwtDkbQbU>.

elos da cadeia de combustíveis: refino³⁸, importação, distribuição, postos e, por um período³⁹, até consumo⁴⁰.

Esse benefício, segundo parte da mídia, é para eles, e só⁴¹ – e faz sentido de que assim seja, já que refinarias no Brasil vêm constituindo chamados “monopólios regionais naturais”⁴² (salvo exceções, mesmo com a abertura de mercado e a privatização de refinarias outrora da Petrobras⁴³, não há racionalidade econômica em ter diversas refinarias concentradas em apenas um local, então surgem as condições para monopólios regionais, especialmente quando parte das refinarias privadas declaradamente se coloca contra a livre concorrência⁴⁴).

Quanto ao destinatário desse benefício, que tende a ser único, apesar das supostas potencialidades, ainda há notícias de que essa refinaria não refina há algum tempo, tanto que demanda judicialmente para não tributar suas importações⁴⁵, embora receba benefícios fiscais de outra sorte⁴⁶.

Quem já se colocou contra esse benefício, consoante rápida pesquisa na mídia, foram o Palácio do Planalto⁴⁷ (embora tenha sancionado essa parte do

38. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/cade-fez-populismo-antitruste-na-venda-da-refinaria-de-manaus/>.

39. Disponível em: <https://brasilenergia.com.br/energia/distribuicao/dois-anos-depois-de-privatizacao-ate-sai-da-amazonas-energia-e-da-roraima-energia>.

40. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/consorcio-oliveira-energia-ate-vence-leilao-da-amazonas-distribuidora-de-energia>.

41. Disponível em: <https://braziljournal.com/o-duty-free-dos-combustiveis-a-forca-da-ate-no-congresso/>.

42. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opinioao/o-desafio-da-venda-de-refinarias-por-adriano-pires/>.

43. Disponível em: <https://cognitiojuris.com.br/monopolio-de-refino-no-brasil-uma-analise-do-impacto-da-privatizacao-das-refinarias-da-petrobras/>.

44. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/06/25/petrobras-aumenta-producao-de-combustiveis-e-refinarias-privadas-se-unem-para-reclamar>.

45. Veja-se, exemplificativamente, o Mandado de Segurança n. 1050497-33.2023.4.01.3200: “Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por REFINARIA DE MANAUS S/A contra ato do DELEGADO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL EM MANAUS objetivando que seja assegurado à impetrante o direito de não proceder com o recolhimento da CIDE, instituída pela Lei n. 10.336/2001, incidente sobre as operações de importação e comercialização de produtos a serem industrializados e/ou consumidos na Zona Franca de Manaus – ZFM, independentemente dessas operações serem antes ou depois da Lei n. 14.183/2021”.

46. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2024/12/17/refinaria-beneficiada-por-reforma-tributaria-esta-parada-e-teve-r-45-milhoes-em-isencoes-em-2024.ghtml>.

47. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2024/12/tributaria-planalto-manda-barrar-beneficio-para-refinaria-do-amazonas.shtml>.

PLP 68), o Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz)⁴⁸ e parte considerável do segmento de combustíveis⁴⁹ – excetuada a instituição criada pelas refinarias privadas e capitaneada pelo único beneficiário⁵⁰.

5 AS IMPROPRIEDADES DO REFERIDO BENEFÍCIO

Tal qual enunciado desde o começo, não nos aprofundaremos no elemento orçamentário, até considerando as múltiplas fontes de valores que seriam exonerados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com esse novo benefício.

De um lado, a quantia de R\$ 3,5 bilhões por ano foi o valor de perdas só para os Estados e Municípios, segundo o Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz)⁵¹, posicionamento endossado não apenas pelo Instituto Brasileiro do Petróleo e Instituto Combustível Legal, mas também pelo Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes (Sindicom), pela Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e Lubrificantes (Fecombustíveis), pelo Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de São Paulo (Sincopetro), pelo Sindicato Nacional dos Transportadores Revendedores Retalhistas (SindTRR) e pela Associação Brasileira dos Importadores de Combustíveis (Abicom).

Noutro giro, os defensores do benefício tratam desse valor como um “mito”, e sugerem que a renúncia fiscal seria de R\$ 344 milhões por ano. Não há comentários mais profundos, por enquanto, sobre eventualmente ser necessário estudo prévio de impacto orçamentário e obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LC n. 101/2000) e ao arcabouço fiscal, especialmente considerando a publicação da LC 211/2024 e a expectativa de déficit.

48. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/comsefaz-ampliacao-de-beneficios-a-refinaria-na-zona-franca-representa-risco-de-ate-r-35-bi/>.

49. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/noticias/posicionamento-ibp-plp-68-2024-regulamentacao-da-reforma-tributaria-extensao-do-beneficio-da-zona-franca-de-manauas/>.

50. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/mitos-e-verdades-do-beneficio-ao-refino-na-zona-franca-de-manauas>.

51. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/12/17/inclusao-de-refinarias-no-regime-da-zona-franca-de-manauas-pode-levar-a-perdas-de-ate-r-35-bi-por-ano-diz-comsefaz.ghml>.

Os defensores do benefício indicam, ainda, ser um “mito” que haveria um único beneficiário; indicam que toda e qualquer refinaria instalada na região, por qualquer operador que seja, será beneficiada. Provavelmente confundindo refinarias com padarias, tentam fazer crer que poderá haver múltiplos operadores ou mais de uma refinaria na ZFM. Como já vimos aqui, essa proposta não encontra par na indústria nacional nem racionalidade ou aceitação sequer pelos seus defensores.

E vejam que interessante o “mix” de argumentos: o mesmo defensor, que indica que a renúncia fiscal seria de R\$ 344 milhões por ano para o fisco, indica também que essa seria uma condição fundamental para que houvesse um investimento de R\$ 4,3 bilhões no refino de combustíveis derivados de petróleo – e, ainda assim, defende que tal incentivo em nada impedirá o bom curso da transição energética.

Há ainda outro achado: os defensores do benefício indicam que, hoje, a região é suprida por importação, em detrimento da produção local, mas deixam de tratar de algumas questões de relevo. A primeira, de que os preços locais são fixados pelo refinador; a segunda, de que o principal importador hoje é, exatamente, o grupo do refinador (que busca atuar/atua/atuou mediante liminares⁵² que lhe permitiriam importar combustíveis sem pagamento de PIS/Cofins e, portanto, ditando os preços da região e, artificialmente, sufocando sua própria refinaria, criando uma narrativa de sucateamento por falta de recursos); e, por fim, que a importação não goza (art. 37 do DL 288/1967), nem legitimamente gozará, à luz do previsto no art. 441, “e”, da LC 214, de incentivos fiscais.

Os críticos do benefício sustentam que o art. 92-B do ADCT indica a necessidade de manutenção, e não de ampliação, dos diferenciais competitivos da ZFM, nos níveis estabelecidos pela legislação relativa a ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins.

Pois bem: já vimos que o DL 288/1967 não permite, explicitamente, benefícios fiscais para PIS e Cofins em operações com combustíveis e lubrificantes derivados de petróleo oriundas da ou destinadas à ZFM.

Se assim é, e também já vimos que o STF validou expressamente essa leitura, ao julgar a ADI 7.239/DF, então redundante que o benefício do art. 441, “e”, da

52. Vide, exemplificativamente, Processos 1009321-66.2017.4.01.3400, 1003957-63.2019.4.01.3200, 1022112-12.2022.4.01.3200, 1009608-42.2020.4.01.3200 e 1032483-64.2024.4.01.3200.

LC 214, viola o comando direto e objetivo do art. 92-B, incorrendo em inconstitucionalidade flagrante.

Quanto à decisão do STF, reitera-se: foi declarado constitucional, porque apenas declaratório e explicativo, bloco normativo com texto alterado pelo art. 8º da Lei n. 14.183/2021, em reforço a previsões originais do DL 288/1967.

Diante desse jogo de xadrez, existiriam dois caminhos para os defensores desse benefício – e ambos levam ao xeque-mate contra eles: (i) ou defendem que o benefício é realmente novo, situação que conflita com o texto claro do art. 92-B do ADCT; (ii) ou sustentam que o benefício não é novo, circunstância em que o entendimento agora conflita com o decidido pelo STF na ADI 7.239.

Mas resta ainda o apelo dos defensores: não há, nesse benefício apenas ao refinador local, nenhuma violação à livre concorrência – estaria preservada a norma do art. 170 da CRFB/1988. Esse argumento, em nosso ver, não resiste nem à narrativa do próprio defensor, que afirma por vezes que o mercado local é atualmente atendido, em grande parte, pelas importações (seja do exterior, seja de outros polos – portanto, também por outros concorrentes).

Se os importadores não são beneficiados, e se são consideráveis os custos logísticos para ingresso na ZFM somados à tributação cheia para outros refinadores (e demais agentes que visem a comercializar combustíveis na ZFM), então resta evidente o conflito concorrencial entre pretendentes ao mercado local (apenas um deles beneficiado com não pagamento de tributos).

Há ainda um último aspecto merecedor de nossos comentários, e gira em torno dos preceitos normativos de que a tributação e a concessão de incentivos regionais devem ser promotoras da igualdade, do equilíbrio regional e da proteção/sustentabilidade ambiental, veiculados – exemplificativamente – pelos arts. 43, § 4º, 145, § 3º, e 225, § 1º, VIII, da CRFB/1988.

Especialmente quanto ao art. 225, a previsão é de que deve haver uma tributação para biocombustíveis inferior àquela prevista para combustíveis fósseis, garantindo diferencial competitivo aos primeiros:

Art. 225. [...]

§ 1º [...]

VIII – manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, na forma de lei complementar, *a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis*, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação à

contribuição de que trata o art. 195, V, e aos impostos a que se referem os arts. 155, II, e 156-A. (grifos nossos).

Essa norma se presta a viabilizar exatamente a transição energética – lenta, gradual e segura, sim – sem obstáculos artificiais, especialmente se edificados por longo prazo e sem qualquer contraprestação ambiental, como pode ser o caso do benefício fiscal aqui analisado, que trará a zero a carga tributária sobre combustíveis derivados de petróleo apenas para o refinador.

Essa norma de isenção fiscal, se não atrapalha na transição energética, certamente não labora em seu favor nem contribui na redução das emissões de carbono. E, nessa perspectiva, pode bastar para violar – logo no coração da Amazônia! – a evolução dos biocombustíveis na matriz nacional.

6 CONCLUSÃO

Aparentemente, ainda que abracemos a TMM e desconsideremos elementos orçamentários e o rombo que pode ser causado nas contas públicas nacionais (sem qualquer estudo prévio), já com problemas graves em busca de superação⁵³, o benefício fiscal concedido pelo art. 441, “e”, da LC 214 não soa compatível com o ordenamento constitucional e com a jurisprudência do STF.

Embora seja provável uma discussão judicial iminente do tema perante o STF, considerando os posicionamentos até do governo federal durante as discussões sobre a sanção ou o veto, mesmo entre os críticos do benefício há quem defenda que, como isso só será problema com a efetivação de IBS e CBS, de modo relevante, portanto, a partir de 2027, não seria ainda o momento de agir.

Parece-nos que, qualquer que seja o real valor anual do benefício – e o lado com mais razão –, é importante resolver o tema da forma mais antecipada e abstrata possível, evitando que linhas argumentativas de frustração de investimentos, ou afins, sejam eventualmente empregadas em prol da manutenção de uma inconstitucionalidade útil.

Buscamos aqui estabelecer respeitoso contraditório técnico, cabendo a cada leitor pesquisar, aprofundar-se e decidir a narrativa mais adequada e consistente. Os valores envolvidos e os interesses econômicos e políticos são evidentes.

53. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-09/orcamento-de-2025-buscara-r-1662-bilhoes-extras-para-zerar-deficit>.

Logo, como se vê, é preciso buscar o máximo de informações e as conectar – se possível, da forma mais experiente, mas menos interessada –, já que, tal qual ocorre em qualquer guerra, a primeira vítima costuma ser a verdade.

7 REFERÊNCIAS

- GALVÃO, Gustavo, SIQUEIRA, Heldo. *Problemas e limites da teoria moderna da moeda – MMT e das finanças funcionais*. 2. ed. Brasília, DF: [s. n.], 2023.
- KELTON, Stephanie. *O mito do déficit: teoria monetária moderna e o nascimento da economia do povo*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2023.
- MARTINS, Andrea Siqueira. A função dos tributos para a teoria monetária moderna. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, n. 155, 2022.
- RESENDE, André Lara. *Consenso e contraconsenso: por uma economia não dogmática*. São Paulo: Schwarcz, 2020.
- RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Finanças públicas e pandemia: entre a austeridade e a democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.
- ROCHA, Sergio André. *Fundamentos do direito tributário brasileiro*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2023.
- WRAY, L. Randall. *Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.